



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ANNA KATTAH ABDUL MALEK

**INSTITUTO PENAL PLÁCIDO DE SÁ CARVALHO: ESTUDO DE CASO, NO
ÂMBITO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, E A
SUPERLOTAÇÃO CRÔNICA DAS UNIDADES PRISIONAIS BRASILEIRAS**

UBERLÂNDIA

2023

ANNA KATTAH ABDUL MALEK

**INSTITUTO PENAL PLÁCIDO DE SÁ CARVALHO: ESTUDO DE CASO, NO
ÂMBITO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, E A
SUPERLOTAÇÃO CRÔNICA DAS UNIDADES PRISIONAIS BRASILEIRAS**

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade monografia, apresentado à Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito para a obtenção de grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Karlos Alves Barbosa

UBERLÂNDIA

2023

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da
UFU com dados informados pelo(a) próprio(a)
autor(a).

M245 2023	Malek, Anna Kattah Abdul, 2000- INSTITUTO PENAL PLÁCIDO DE SÁ CARVALHO [recurso eletrônico] : ESTUDO DE CASO, NO ÂMBITO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, E A SUPERLOTAÇÃO CRÔNICA DAS UNIDADES PRISIONAIS BRASILEIRAS / Anna Kattah Abdul Malek. - 2023. Orientador: Karlos Alves Barbosa. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Uberlândia, Graduação em Direito. Modo de acesso: Internet. Inclui bibliografia. 1. Direito. I. Barbosa, Karlos Alves, 1975-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Graduação
--------------	--

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o
AACR2: Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

ANNA KATTAH ABDUL MALEK

**INSTITUTO PENAL PLÁCIDO DE SÁ CARVALHO: ESTUDO DE CASO, NO
ÂMBITO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, E A
SUPERLOTAÇÃO CRÔNICA DAS UNIDADES PRISIONAIS BRASILEIRAS**

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade monografia, para a obtenção de grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, da Universidade Federal de Uberlândia, pela banca examinadora formada por:

Banca Examinadora:

Prof. Me. Karlos Alves Barbosa (Orientador)

Prof. Dr. Gustavo de Carvalho Marin (Membro da Banca)

Uberlândia, 25 de outubro de 2023.

Dedico este trabalho a cada família vítima da criminalidade e da falha estatal no processo de prevenção e de ressocialização. A cada família atingida pela dor do encarceramento, e pela ausência de tratamento digno e humanitário aos indivíduos privados de liberdade. A todas as vítimas e a todos os réus que passaram pela dor da violação de seus direitos.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho de conclusão de curso é resultado da rede de apoio na qual tive o privilégio e a oportunidade de me amparar nesses últimos cinco anos. Diante dos diversos percalços causados pela Pandemia de Covid-19, sou grata por estar aqui e por poder realizar mais um sonho.

Agradeço aos meus pais, Luciana e Nader, que me colocaram ao mundo e, cada um, à sua maneira, me ofereceu aquilo que estava ao seu alcance. Obrigada por todos os ensinamentos e por me ajudarem a chegar até aqui.

À tia Odette, que fez de mim a filha que não teve e é a minha segunda mãe. Obrigada, titia, por sempre ter acreditado em mim e por ter me dado a oportunidade de estar onde estou.

À vovó Sumaia e ao vovô Eduardo, que me ensinaram o que é o amor na sua mais pura essência e me deram as melhores lembranças da infância.

Ao meu namorado, Paulo Henrique, por sempre buscar o melhor em mim e me mostrar que o amor é, paradoxalmente, força e leveza. Obrigada por ser o meu maior incentivador e por me acalmar sempre que a ansiedade parece me vencer.

Agradeço, também, a todos da Vara de Execuções Penais de Uberlândia por me ensinarem a enxergar a parte humana da execução da pena e, mais ainda, por me proporcionarem tanto conhecimento e autoconhecimento nesses últimos três anos. Em especial, à Fabiana, à Heliatrice e ao Dr. Lourenço, obrigada pela confiança e por todas as oportunidades que me foram dadas.

A todos os familiares, amigos e amigas que foram fortaleza quando tudo parecia desmoronar, em especial à Amanda, à Ana Clara, à Annelise, à Beatriz, ao João, à Vitória e ao Yohan, que foram fundamentais para a finalização deste trabalho. Levo vocês para sempre em meu coração.

Agradeço à Andreia, à Dra. Carla, à Dra. Flávia e, em especial, à minha sogra, Elaine, por terem me acolhido e me fortalecido nos momentos mais difíceis. Obrigada por me trazerem de volta para o controle das minhas escolhas e por fazerem parte do meu processo de desenvolvimento pessoal.

Por fim, aos Professores Enoch Lellis de Oliveira, Gustavo de Carvalho Marin, Karlos Alves Barbosa, Rafael Ferreira Bizelli, Tharles Souza Silva e Viviane Rezende, que me ensinaram muito além do conteúdo dos livros, muita gratidão.

“Quando eu saí em direção ao portão que me levaria à liberdade, eu sabia que, se eu não deixasse minha amargura e meu ódio para trás, eu ainda estaria na prisão.”

(Nelson Mandela)

RESUMO:

A Resolução de 22 de novembro de 2018, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, determinou que, em face da superlotação carcerária no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho e das conseqüentes violações de direitos humanos dos presos que habitavam o referido estabelecimento, cada dia de privação de liberdade cumprido naquele local deveria ser computado em dobro, salvo em relação aos condenados e acusados de crimes sexuais ou de delitos contra a integridade física e contra a vida. A importância do presente estudo de caso reside na análise da medida provisória supramencionada e de seus efeitos jurídicos no âmbito penal brasileiro, sob a ótica dos direitos fundamentais, consagrados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e da Súmula Vinculante 56 do Supremo Tribunal Federal. Ademais, a pesquisa tem como objetivo estabelecer a relação entre a superlotação carcerária crônica dos estabelecimentos prisionais com a atuação do Poder Judiciário no âmbito da execução da pena, além de analisar de que forma a Súmula Vinculante 56 do STF se insere nesse contexto. A pesquisa descritiva utilizada neste trabalho de conclusão de curso é teórico-bibliográfica e foi realizada sob a abordagem qualitativa, a partir do método indutivo, buscando interpretar e compreender decisões das Cortes nacionais e internacionais acerca da inflação carcerária.

Palavras-chave: Compensação penal. Superlotação carcerária. Direitos fundamentais.

ABSTRACT:

The november 22nd 2018 Resolution of the Inter-American Court of Human Rights determined that, due to the prison overcrowding at the “Plácido de Sá Carvalho Penal Institute”, and the resulting human rights violations regarding the prisoners who lived in that establishment, each day of freedom deprivation served in that location should be counted twice, except for those convicted and accused of sexual crimes or crimes against physical integrity and life. The importance of this case study lies in the analysis of the aforementioned provisional measure and its legal effects in the Brazilian criminal sphere, from the perspective of fundamental rights, enshrined in the 1988 Brazilian Federal Constitution, and Binding Precedent 56 of the Supreme Federal Court (STF). Furthermore, the research aims to establish the relationship between chronic prison overcrowding in prison establishments and the actions of the Judiciary in the context of the sentence execution, in addition to analyzing how Binding Precedent 56 from STF fits into this context. The descriptive research used in this course conclusion work is theoretical-bibliographical and was carried out using a qualitative approach, using the inductive method, seeking to interpret and understand decisions of national and international Courts regarding prison inflation.

Keywords: Criminal compensation. Prison overcrowding. Fundamental rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ART	Artigo
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPCP	Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPP	Código de Processo Penal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DPRJ	Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro
GMF/MG	Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e das Medidas Socioeducativas de Minas Gerais
GMF/RJ	Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Rio de Janeiro
LEP	Lei de Execução Penal
ONU	Organização das Nações Unidas
NUDEDH	Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro
NUSPEN	Núcleo do Sistema Penitenciário da Defensoria Pública do Rio de Janeiro
RE	Recurso Extraordinário
RHC	Recurso em <i>Habeas Corpus</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
UMF/CNJ	Unidade de Monitoramento e Fiscalização de Decisões e Deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos
VEP	Vara de Execuções Penais

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. O INSTITUTO PENAL PLÁCIDO DE SÁ CARVALHO	13
2.1. A SITUAÇÃO DO ESTABELECIMENTO PRISIONAL EM ABRIL DE 2017	14
2.2. O DIAGNÓSTICO TÉCNICO DO BRASIL E A RESOLUÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DE 22 DE NOVEMBRO DE 2018..	19
2.3. EFEITOS DA MEDIDA PROVISÓRIA DE 2018	23
3. A SUPERLOTAÇÃO CRÔNICA NAS UNIDADES PRISIONAIS BRASILEIRAS 28	
3.1. AS CONSEQUÊNCIAS DA INFLAÇÃO CARCERÁRIA E A ANTIJURICIDADE DA PENA DEGRADANTE	29
3.2. A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DOS PRIVADOS DE LIBERDADE E A INADEQUAÇÃO DO IPPSC PARA O CUMPRIMENTO DO REGIME SEMIABERTO 32	
4. O PODER JUDICIÁRIO E A SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA	35
4.1. A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO NA EXECUÇÃO PENAL.	36
4.2. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NA EXECUÇÃO DA PENA..	40
4.3. SÚMULA VINCULANTE 56	43
5. CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS	52
ANEXO I – ENTREVISTA COM O JUIZ DE DIREITO DA VARA DE EXECUÇÕES PENAIS DE UBERLÂNDIA, CORREGEDOR DOS PRESÍDIOS DE UBERLÂNDIA E COORDENADOR DO GMF/TJMG, LOURENÇO MIGLIORINI FONSECA RIBEIRO	56

1. INTRODUÇÃO

A superlotação carcerária é realidade que, há muito, assola as unidades prisionais do Brasil e, de forma geral, do mundo. Nos telejornais, são comuns as reportagens que mostram os corredores dos blocos das unidades prisionais, em que se torna difícil distinguir inúmeras mãos entre as grades, quase como um pedido de socorro em meio ao cenário caótico e precário dos ambientes lotados. Qualquer oportunidade de que alguém de fora possa ouvir e ver o que está acontecendo, na tentativa de que alguma providência seja tomada, é aproveitada e ecoada por centenas de milhares de custodiados.

A ausência estatal no fornecimento de atendimento interno aliada às condições subumanas de manutenção do cárcere levam o sistema à exaustão. A superlotação das unidades prisionais, o fornecimento insuficiente de serviços básicos de saúde e de itens mínimos de higiene e alimentação, e a ausência do Estado como garantidor da segurança e da integridade dos custodiados confirmam o estado de coisas inconstitucional reconhecido recentemente pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 347¹.

Este trabalho de conclusão de curso foi pensado e desenvolvido a partir da análise da violação sistemática de direitos fundamentais de indivíduos que cumprem a pena dentro das unidades prisionais brasileiras. Especificamente, delimitou-se ao estudo de caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho pelas peculiaridades observadas na leitura das Medidas Provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dos relatórios de inspeção carcerária fornecidos pelo NUSPEN/DPRJ² em relação ao IPPSC.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº347*. Brasília, 4 out. 2023.

² Ao NUSPEN (Núcleo do Sistema Penitenciário da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro) incumbe a prestação de assistência jurídica integral e gratuita à população prisional nos estabelecimentos penais e hospitais de custódia do Estado do Rio de Janeiro, sobre as questões concernentes ao cumprimento de pena (progressão de regime, livramento condicional, indulto, comutação, remição de pena por trabalho ou estudo, etc.), da medida de segurança e outras questões decorrentes do encarceramento (violação de direitos humanos, acesso à saúde, etc.). É o órgão da Defensoria Pública Responsável pela elaboração e divulgação dos relatórios de inspeção. Disponível em: < <https://defensoria.rj.def.br/Cidadao/NUSPEN>>. Acesso em: 17 ago. 2023.

A relevância da temática se mostra na medida em que a privação da liberdade é atitude extrema, devendo ser a *ultima ratio*³ no ordenamento jurídico. Assim, quando a pena ultrapassa o conteúdo do título executivo judicial da sentença, isto é, o mandamento judicial o qual fixa parâmetros de cumprimento de pena consentâneos às normas constitucionais, torna-se pena antijurídica, cumprida em desconformidade com os princípios da dignidade da pessoa humana, da individualização da pena e da legalidade.

Isso ocorre quando qualquer dos direitos do preso é violado, seja a manutenção em regime mais gravoso, seja a superlotação carcerária e, principalmente, a ausência de assistência médico-psicossocial. Em razão das violações recorrentes sem a atuação do Estado, a Corte Interamericana de Direitos Humanos é chamada a intervir, a exemplo dos casos da Unidade Socioeducativa do Espírito Santo, do Complexo Penitenciário do Curado e do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, todos em Medidas Provisórias, como é o caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho.

A escolha do IPPSC para ser o objeto de estudo deste trabalho de conclusão de curso se deu pelos seguintes fatores: o primeiro, em razão da particularidade de ser um centro de detenção de regime semiaberto, oportunizando aliá-lo ao estudo da Súmula Vinculante 56 do STF⁴; o segundo, pela proximidade geográfica e social dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro⁵; o terceiro, em razão da situação calamitosa do sistema prisional carioca e, por conseguinte, da decisão da Compensação Penal em relação ao Instituto.

O enfoque deste trabalho é o estudo aprofundado do caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, a partir da análise das Medidas Provisórias expedidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, relacionando-os à questão da superlotação crônica das unidades prisionais brasileiras, de forma a entender as

³ “De acordo com o princípio da subsidiariedade, a atuação do Direito Penal é cabível unicamente quando os outros ramos do Direito e os demais meios estatais de controle social tiverem se revelado impotentes para o controle da ordem pública”. MASSON, Cleber. *Direito penal: parte geral (arts. 1º a 120)*. 14ª ed. São Paulo: Método, 2020, p. 55.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante 56*. Enunciado: 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 nº 165 de 08/08/2016.

⁵ Escolha pessoal da autora por ter maior contato com a realidade prisional do estado de Minas Gerais.

razões pelas quais medidas extremas, como o cômputo da pena em dobro, foram adotadas.

Ademais, a presente monografia busca entender a relação e a aplicação prática da Súmula Vinculante 56 do STF, a partir da percepção de que todos os eventos ocorreram em contexto simultâneo e foram desenvolvidos gradualmente. O estudo em conjunto das decisões da Suprema Corte nacional e do Tribunal Internacional agregam relevância jurídica ao trabalho em face da pluralidade de perspectivas.

2. O INSTITUTO PENAL PLÁCIDO DE SÁ CARVALHO

O Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, localizado no Complexo Penitenciário de Gericinó, no Rio de Janeiro, é um centro de detenção masculino para sentenciados que cumprem a pena no regime semiaberto. De acordo com o Diagnóstico apresentado pelo Estado brasileiro à Corte IDH⁶, “o IPPSC é considerado uma unidade de regime semiaberto por garantir o livre trânsito dos condenados em seu interior durante o dia, sem permanecer necessariamente reclusos em celas fechadas durante esse período”.

O Instituto, inaugurado em 1979, foi objeto de denúncia⁷ à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 2016, pela Defensoria Pública do estado do Rio de Janeiro em razão das inúmeras violações de direitos humanos que ocorriam naquele local, sobretudo, pelo número crescente de óbitos que estavam sendo registrados na unidade.

Anteriormente, a DPRJ havia solicitado à Vara de Execuções Penais da Comarca do Rio de Janeiro a adoção de providências relativas às mortes ocorridas

⁶ República Federativa do Brasil, *Diagnóstico Técnico – Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*, Anexo ao relatório de 25 de maio de 2018, apud Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018.

⁷ O caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho em relação ao Brasil ainda está em andamento. Em resposta à consulta no “Arquivo” da Corte Interamericana de Direitos Humanos, fora informado, pelo e-mail archivo@corteidh.or.cr, que os autos do processo são confidenciais neste momento, não sendo possível ter acesso à íntegra da denúncia.

no local. Com a inércia da VEP, a Defensoria recorreu ao sistema IDH⁸. A primeira medida foi procurar, em 2016, a Comissão IDH, que determinou o cumprimento de medidas cautelares voltadas à manutenção da vida e da integridade dos habitantes do Instituto. Notificado, o Estado brasileiro permaneceu inerte. Após, a DPRJ pediu à Comissão que levasse o caso à Corte IDH.

A partir da denúncia supramencionada, a Corte IDH, por meio da Resolução de 13 de fevereiro de 2017⁹ e da Resolução de 31 de agosto de 2017¹⁰, determinou o cumprimento de medidas provisórias voltadas à imediata proteção da vida e da integridade pessoal de toda a população do IPPSC. Para tanto, a República Federativa do Brasil deveria informar à Corte quais medidas haviam sido adotadas, com posterior apresentação de relatórios trimestrais sobre a situação da Unidade. Além disso, cabia à DPRJ, representante dos beneficiários, a apresentação de observações acerca dos relatórios elaborados pelo Estado.

Vale ressaltar que, desde 2012, a DPRJ, por meio do NUSPEN, disponibiliza relatórios de visitas ao Instituto, que visam à monitoração das condições físicas e materiais dos sentenciados que ali estão recolhidos. A partir dos dados coletados nos anos de 2012, 2014 e 2017, a DPRJ observou o aumento exponencial do número de presos e, por conseguinte, o agravamento da precariedade das condições básicas de manutenção da Unidade Prisional e a deficiência, cada vez maior, da rede de atendimento interno do Instituto.

2.1. A SITUAÇÃO DO ESTABELECIMENTO PRISIONAL EM ABRIL DE 2017

⁸ ACESSO À JUSTIÇA: o Podcast da Defensoria do RJ. [Locução de]: Débora Diniz. 19. *Plácido de Sá Carvalho: onde a pena vale por duas*. Entrevistados: Leonardo Rosa e Vivian Baptista Gonçalves. Rio de Janeiro: Spotify, 28 jun. 2021. Podcast. Disponível em: <<https://open.spotify.com/episode/7DKyHH7dyjuqblEgG9gcNa>>. Acesso em 16 ago. 2023.

⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 13 de fevereiro de 2017*.

¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017*.

De acordo com o Relatório de Inspeção em Estabelecimentos Penais do Rio de Janeiro¹¹, a capacidade do IPPSC era de 1.699 presos. Entretanto, em 2012, 2014 e abril 2017, o número de custodiados era de 1.542, 2.174 e 3.430 respectivamente. Da análise dos dados fornecidos pelo NUSPEN, nota-se que o número de presos mais que dobrou entre 2012 e 2017. Assim, surgiram novos problemas estruturais ocasionados pela superpopulação, e, aqueles que já existiam, foram agravados pela alta demanda em detrimento do exíguo suporte oferecido.

Para nortear a análise da situação do IPPSC no período compreendido entre a edição das Resoluções da CIDH de 23 de fevereiro de 2017 e de 22 de novembro de 2018, esta última que determinou a adoção da Compensação Penal, será utilizado, como base de pesquisa, o relatório produzido pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro de abril de 2017¹². Os dados extraídos do relatório permitem inferir que se trata de período com maior índice de superlotação (202%).

Quanto ao aspecto predial, havia goteiras e infiltrações pelas celas, paredes e tetos com buracos, além de limpeza insuficiente para deixar o local habitável. A Direção Prisional informou a inexistência de plano de evacuação em caso de incêndios, assim como a falta de extintores.

Em razão da umidade provocada pelas goteiras e infiltrações, foi percebida a proliferação de insetos que eram responsáveis por diversas doenças relatadas pelos presos, principalmente dermatológicas, como feridas, abscessos e furúnculos. Por falta de tratamento adequado e em razão da quantidade de transmissores de doenças (gatos e pombos) pelas áreas comuns da Unidade, tais patologias eram agravadas, impossibilitando a cicatrização e a cura das dermatoses.

Em relação à higiene e à limpeza fornecida aos custodiados, ressalta-se que não havia o fornecimento por parte do Estado dos chamados “kits de higiene”, itens básicos de limpeza e banho. Outrossim, o fornecimento de água era racionado e precário, ocorrendo três ou quatro vezes por dia por período não superior a 20

¹¹ BRASIL. Ministério da Justiça. Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Relatório de Inspeção em Estabelecimentos Penais do Rio de Janeiro. Período: 3 a 4 de outubro de 2016.*

¹² Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública. *Relatório Fiscalização Plácido de Sá Carvalho 24/04/2017*, 2017: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017. Relatório.

minutos. Por esse motivo e, em virtude da superlotação das celas, os sentenciados tinham de revezar os dias de banho para que todos tivessem acesso à água.

Aliado às condições precárias de higiene, dentro de fora das celas, o quadro ínfimo de especialistas da área da saúde acentuou a gravidade e a proliferação das enfermidades. Contando, à época, com apenas uma Médica Clínica, uma Enfermeira, dois Auxiliares de Enfermagem e um Odontólogo para atendimento de 3.430 presos, a aludida desproporcionalidade implicou padecimento de grande parte dos sentenciados, que sofriam com as feridas, doenças contagiosas e ausência de medicação.

Não bastasse a carência de pessoal da área da saúde, a DPRJ constatou o fornecimento quase inexistente de medicamentos, inclusive dos mais básicos e necessários, como analgésicos e anti-inflamatórios. Há relatos de sentenciados portadores de HIV totalmente desassistidos, sem o recebimento de medicamentos e sem a realização periódica de exame de carga viral, fundamental para monitoramento da doença. Há, ainda, relato de que portadores de tuberculose continuavam em convívio com os demais reclusos sem qualquer tipo de separação ou assistência médica.

O quadro de saúde foi, indubitavelmente, o que mais gerou preocupações, tanto pela ausência de profissionais, quanto pelas consequências visíveis do descaso estatal com a situação salutar e vital dos moradores do IPPSC, além da alta taxa de mortalidade. As imagens dos privados de liberdade acometidos pelas doenças, acostadas ao relatório, são estarrecedoras. Em função do desamparo estatal, diversos presos sofreram de hérnia inguino-escrotal gigante. Conforme lição publicada nos Arquivos Médicos dos Hospitais e da Faculdade de Ciências Médicas da Santa Casa de São Paulo¹³, esse tipo de hérnia é raro e está relacionado à falta de atendimento médico vez que seu desenvolvimento leva anos.

¹³ MARANHÃO, Débora D. A. et al. *Hérnia inguino-escrotal gigante - relato de caso*. São Paulo: Arquivos Médicos dos Hospitais e da Faculdade de Ciências Médicas da Santa Casa de São Paulo, 20 jul. 2018. Disponível em: <<https://arquivosmedicos.fcmsantacasasp.edu.br/index.php/AMSCSP/article/view/147>> Acesso em: 19 ago. 2023.

Para ilustrar, de acordo com a Resolução nº09, de 13 de novembro de 2009¹⁴, a cada 500 presos, deve haver um profissional de cada uma das especialidades supramencionadas. Logo, o IPPSC deveria contar, naquele período, com, no mínimo, seis Médicos Clínicos, seis Enfermeiros, seis Auxiliares de Enfermagem e seis Odontólogos, na medida em que sua população era de 3.430 pessoas.

Nos termos da Resolução supracitada, evidenciou-se, também, a defasagem quantitativa de Policiais Penais, Psicólogos, Assistentes Sociais e Estagiários, assim como a inexistência de Psiquiatras (profissionais responsáveis pela elaboração de exame criminológico, essencial, em alguns casos, para fins de Progressão de Regime e concessão de Livramento Condicional), Auxiliares de Consultório Dentário, Terapeutas Ocupacionais e Nutricionistas lotados no Instituto.

Quanto à divisão de pavilhões e celas, a Unidade contava com cinco pavilhões (A, B, C, D, E) com a seguinte disposição: o pavilhão B, com oito celas, era destinado ao “seguro”, local em que ficam segregados os presos que, por algum motivo, como risco de morte ou punição por indisciplina, não podiam conviver com os demais. Conforme relatado por policiais penais do IPPSC, o pavilhão B se igualava a uma “unidade dentro da unidade” por estar separado dos outros pavilhões.

Já os pavilhões “A, C, D, E” eram subdivididos em oito celas, com exceção do último, que continha apenas quatro alojamentos coletivos. Consta que, do total de condenados, havia 105 idosos e 26 pessoas com deficiência sem qualquer tipo de separação ou acomodação compatível com sua hipervulnerabilidade¹⁵: a unidade dispunha de apenas três cadeiras de rodas. Considerando que havia 2.878 presos nesses pavilhões, a média de homens por cela era de quase 103 pessoas, número impensável para as condições físicas e climáticas do IPPSC.

Nesse ponto, vale mencionar que, quanto ao condicionamento térmico das celas, o Instituto não fornecia ventiladores, incumbindo aos familiares dos presos providenciá-los caso tivessem condições financeiras. Destaca-se que, em uma cidade como a do Rio de Janeiro, onde as temperaturas climáticas ultrapassam os 40°C no

¹⁴ BRASIL. *Resolução nº 09, de 13 de novembro de 2009*. CNPCP - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Diário Oficial da União, 16 de novembro de 2009.

¹⁵ NOGUEIRA JUNIOR, Gabriel Ribeiro. *A tutela penal da pessoa idosa hipervulnerável: mera expansão do direito penal ou necessária proteção a direitos fundamentais?* 2020. Tese (Doutorado em Direito Público) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

verão, a ocupação de mais de 100 presos em celas projetadas para atenderem cerca de 45 custodiados vai, categoricamente, de encontro aos princípios da dignidade humana e das garantias fundamentais.

Registrou-se, também, a precariedade dos “colchões” utilizados pelos sentenciados, que dormiam sobre materiais inapropriados e apodrecidos, por vezes expostos a goteiras, infiltrações e à ação de agentes transmissores de doenças. Quanto à iluminação e à ventilação dos blocos, cada pavilhão continha apenas uma pequena entrada de luz próxima ao teto, semelhante a uma ventana, única entrada de ar.

Sob enfoque diverso, a alimentação, questão que assola as Unidades Prisionais brasileiras de forma persistente, foi aspecto de grande preocupação em razão dos vários depoimentos de recusa massiva de “quentinhas” em razão do cheiro, aspecto e qualidade discutíveis dos alimentos, conforme imagens colacionadas ao relatório. Narrou-se a ocorrência de intoxicações alimentares após as refeições e o descarte irregular de todos os resíduos da Unidade. Tais descartes eram manuseados sem qualquer tipo de proteção pelos sentenciados que exerciam trabalho interno para fins de remição.

Nesse ponto, importante salientar a escassa quantidade de vagas reservadas ao trabalho e ao estudo: 174 e 248 respectivamente. Mais exíguo ainda era o contingente de servidores lotados no IPPSC, totalizando oito policiais penais por turno e apenas quatro deles cobrindo a segurança. De acordo com o Diretor do Instituto, as turmas de servidores deveriam ser compostas por, no mínimo, 15 policiais de forma a garantir a salvaguarda do centro de detenção.

Observados todos os aspectos mencionados, a DPRJ, em cumprimento à solicitação da CIDH, verificou que o Estado Brasileiro não havia cumprido as determinações contidas na Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 13 de fevereiro de 2017. A partir disso, a Defensoria solicitou a adoção de diversas medidas, como atendimento médico de acautelados em situação de saúde gravíssima, reformas estruturais imediatas e fornecimento de suprimentos básicos.

2.2. O DIAGNÓSTICO TÉCNICO DO BRASIL E A RESOLUÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DE 22 DE NOVEMBRO DE 2018

A Resolução da Corte IDH de 13 de fevereiro de 2017, como exposto no tópico anterior, determinou a adoção de medidas para a proteção da vida e da integridade pessoal de todos os privados de liberdade do IPPSC, devendo o Estado brasileiro apresentar relatórios trimestrais acerca das medidas adotadas.

No mesmo sentido, a Resolução de 31 de agosto de 2017¹⁶, da referida instituição judiciária autônoma, declarou a competência do Estado brasileiro para proteger a vida e a integridade de todos os privados de liberdade do IPPSC. Quanto a esse ponto, ao Brasil não caberia a alegação de ausência de recursos financeiros, por se tratar de situação sensível à garantia do bem jurídico vital.

Determinou, inclusive, a adoção de todas as medidas cabíveis para erradicar os riscos de morte, para elaborar um Diagnóstico Técnico e, posteriormente, um plano de Contingência, com vistas à reforma estrutural e à redução da superpopulação junto aos relatórios trimestrais. De acordo com a Resolução da Corte IDH de 22 de novembro de 2018¹⁷, entre janeiro e outubro de 2018, a República Federativa do Brasil apresentou os documentos sobre o que fora desempenhado das requisições emanadas pela Corte, junto a um Diagnóstico Técnico.

Nesses relatórios, o Estado informou que a superlotação e a superpopulação carcerárias abrangem todo o estado do Rio de Janeiro. Para a tentativa de resolução da problemática, foram criados o Grupo de Trabalho sobre Sistema Prisional no âmbito do Ministério Público do Rio de Janeiro e o Comitê Interinstitucional de Enfrentamento da Superlotação Carcerária (TJRJ), ambos em trabalho conjunto com o DEPEN.

Ademais, o Executivo brasileiro informou que adotou medidas gerais para conter a superpopulação prisional do estado do Rio de Janeiro, como a realização de audiências de custódia, substituição da pena privativa de liberdade por alternativas

¹⁶CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017.*

¹⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018.*

penais, monitoramento eletrônico, possibilidade de concessão de prisão domiciliar aos sentenciados do regime aberto e a abertura de processos licitatórios para obras, com o fito de aumentar as vagas em outras unidades.

Quanto, especificamente, ao IPPSC, o governo do Rio de Janeiro informou o envio de pedido do CNJ ao GMF/RJ, solicitando a aplicação da Súmula Vinculante nº56, do STF¹⁸, a fim de atenuar o nível de ocupação do centro de detenção. Designou, também, Promotores de Justiça para avaliação da situação processual dos sentenciados e elaborou um projeto para a construção de nova galeria com capacidade para 200 presos, além de instaurar procedimento de análise da capacidade da Unidade Prisional.

A atuação do Poder Judiciário, questão a ser tratada nos tópicos posteriores, também foi destaque no Diagnóstico por revelar que, entre 2012 e 2017, houve considerável aumento do número total de presos em prisão preventiva ou em regime fechado. Aliada a isso, a informação de que, em 2016, a quantidade de pessoas que ingressavam no sistema prisional e lá permaneciam se aproximava de 30%, deflagra a reduzida aplicação, reconhecida pela República Federativa do Brasil, de institutos despenalizadores¹⁹ e das medidas cautelares diversas da prisão previstas no artigo 319 do Código de Processo Penal brasileiro.

Em relação às condições de detenção e de infraestrutura, o Diagnóstico Técnico apontou a ausência de alas separadas para idosos e para a comunidade LGBTQIAPN+. Como apontado no Relatório de Fiscalização do Instituto Plácido de Sá Carvalho de 24/04/2017, elaborado pelo NUDEDH, referidas parcelas sociais são hipervulneráveis e, por isso, não devem ser alocadas em celas comuns aos demais presos.

¹⁸ 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.

¹⁹ Conforme lição do professor e promotor de justiça do estado de São Paulo, Cleber Masson: “A Portaria 495/2016, do Ministro de Estado da Justiça, instituiu no âmbito do seu Ministério a Política Nacional de Alternativas Penais, com o objetivo de desenvolver ações, projetos e estratégias voltadas ao enfrentamento do encarceramento em massa e à ampliação da aplicação de alternativas penais à prisão, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.” (MASSON, Cleber. *Direito penal: parte geral (arts. 1º a 120)*. 14ª ed. São Paulo: Método, 2020, p. 840.)

Fora informada a insuficiência de colchões para o número total de reclusos, além de precária distribuição de vestimentas e roupas de banho e cama, inexistindo distribuição de kits de higiene. O Diagnóstico apurou, também, que a baixa incidência de iluminação e de ventilação não atendia ao mínimo necessário para garantir o bem-estar dos sentenciados, bem como não havia plano de prevenção e de combate a incêndios.

Em resposta à requisição da Corte acerca das mortes ocorridas no Instituto, o Diagnóstico Técnico apontou a ocorrência de 56 mortes, por motivo não identificado ou por doenças de natureza imprecisa, entre o ano de 2016 e o primeiro trimestre de 2018. Por fim, o Estado informou não ter elaborado um Plano de Contingência em razão da expedição do Decreto de Intervenção Federal no Rio de Janeiro em 2018, apesar de a Resolução e as Medidas Provisórias terem como destinatários não apenas o estado do Rio de Janeiro, mas, principalmente, a União.

O Sindicato dos Servidores do Sistema Penal do Estado do Rio de Janeiro – SINDSISTEMA – também se manifestou quanto à disparidade entre o número de presos e o número de policiais penais. De acordo com o Sindicato, para efetiva segurança, o IPPSC deveria contar com, no mínimo, 33 inspetores em cada turno, ao passo que, na época, contava com nove, por turno, atendendo à demanda de mais de 3 mil presos.

Analisados o Diagnóstico Técnico elaborado pelo Brasil e os demais Relatórios apresentados, tanto dos representantes, quanto dos organismos estatais, a Corte IDH passou a exarar suas considerações sobre as informações e os dados obtidos. O Tribunal Internacional deliberou acerca das mortes ocorridas com preocupação, principalmente por terem ocorrido durante a determinação do cumprimento das Medidas Provisórias anteriores, solicitando ao Estado que providenciasse os devidos esclarecimentos no que concernia às causas dos óbitos.

Analisou que o Estado não adotou nenhuma medida efetiva para melhoria da infraestrutura e das condições materiais dos internos do IPPSC. Quanto à segurança do Instituto, destacou a desproporcionalidade da razão policial penal por preso. Isso

porque, de acordo com a Corte²⁰, a ausência de controle estatal leva à predominância de organizações criminosas que tomam a liderança dos demais presos.

Como havia pouquíssimos policiais penais para garantir a ordem, as ações e medidas voltadas à ressocialização dos internos, estes eram submetidos às imposições das organizações paralelas, cujas inclinações são voltadas à reincidência criminal. Tais circunstâncias violam frontalmente o artigo 5.6 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a qual dispõe que: “as penas privativas da liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados”.

Em relação à superlotação e à superpopulação do IPPSC, a Instituição Judiciária Autônoma considerou como periclitante a situação encontrada. De acordo com os números fornecidos, a densidade de superpopulação ultrapassava os 200%, ou seja, mais que o dobro da capacidade do Instituto. Nesse sentido, a Corte destacou que o critério do Conselho da Europa considera crítica a superpopulação nos estabelecimentos prisionais com lotação superior a 120%.

Tecidas as considerações retromencionadas, a Corte IDH passou às conclusões e às determinações. *A priori*, concluiu que a construção de novos estabelecimentos penais, assim como a transferência de presos para outras Unidades, não resolveria a questão por serem insuficientes para atendimento da alta demanda. A Corte considerou a antijuricidade das penas degradantes cumpridas pelos sentenciados do Instituto Penal Plácido de Castro, asseverando que, por haver o dobro de presos em relação à capacidade do estabelecimento prisional, cada dia de pena cumprido naquelas condições deveria ser computado em dobro.

Quer dizer, a Corte entendeu que o excedente de sofrimento da pena, como não pôde ser evitado, deveria ser compensado na proporção da superlotação do IPPSC. Na medida em que a superpopulação foi a principal responsável pelo desequilíbrio e pela degradação das condições básicas de cumprimento da pena, o

²⁰ “Desse modo, produz-se o indesejável fenômeno de o controle efetivo da ordem interna do instituto ficar, em boa medida, nas mãos dos próprios presos, ou seja, não é exercido pela autoridade penitenciária, mas depende dos grupos de convivência internos, em geral os mais violentos, organizados para a sobrevivência ou para a autodefesa, que se impõem aos demais presos pela força e estabelecem diretrizes de conduta obrigatórias que estes devem introjetar, e que são completamente inadequadas para a posterior convivência na sociedade livre.” (Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018*, p. 14.)

Tribunal reconheceu a necessidade de utilizar tal proporção como instrumento para a redução dos níveis de superlotação da unidade. Para ilustrar, à época da Resolução de 22 de novembro de 2018, a capacidade do IPPSC era de 1.699 pessoas, ao passo que o contingente populacional era de 3.430 internos, cerca de 202% da capacidade.

Além do cômputo em dobro, o Tribunal Internacional reafirmou a importância do cumprimento do disposto na Súmula 56 do Supremo Tribunal Federal, assim como a criação de alternativas ao cumprimento da pena privativa de liberdade. No caso de presos acusados ou condenados por crimes contra a vida e a integridade física, ou de natureza sexual, a Corte IDH determinou que fossem submetidos a exame criminológico individual. O prognóstico deveria informar os indicadores de agressividade, com o fito de ser avaliada a possibilidade ou a impossibilidade de aplicação e de extensão da Compensação Penal a esse nicho.

Ao ressaltar o descumprimento das Medidas Provisórias de outrora, a Corte determinou a elaboração, em três meses, do Plano de Contingência visando à reforma estrutural do IPSSC, à aplicação da Súmula Vinculante nº56 do STF, à garantia da vida e da integridade dos internos e dos policiais penais, e à adoção de todas as medidas necessárias para a garantia da segurança e da proteção da Unidade, requisitando a prestação de todas as informações solicitadas, inclusive sobre as mortes ocorridas e sobre as ações adotadas.

Por fim, ao determinar a adoção do cálculo da compensação penal, tanto aos internos, quanto aos egressos do Plácido de Sá Carvalho que habitaram o instituto durante o período de superlotação, a Corte IDH também proibiu a transferência e a chegada de novos presos ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Se não o fizesse, a rede interna de atendimento seria sumariamente prejudicada pela superlotação, e a realocação dos internos em outro estabelecimento penal não solucionaria a superpopulação carcerária do Rio de Janeiro.

2.3. EFEITOS DA MEDIDA PROVISÓRIA DE 2018

O Decreto nº678 de 6 de novembro de 1992 promulgou a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Isso significa que, conforme os §§2º e 3º do artigo 5º da

Constituição da República Federativa do Brasil²¹, ao ratificar o mencionado Tratado Internacional sobre direitos humanos, aprovado pelo rito constitucional definido no referido §3º, o Estado brasileiro recepcionou a norma como emenda constitucional e, portanto, à Convenção Americana sobre Direitos Humanos atribui-se *status* de norma constitucional.

Nesse sentido, por se tratar de dispositivo imperativo e cogente, o cumprimento das Medidas Provisórias e das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos é impositivo, porquanto a República Federativa do Brasil, como signatária, reconheceu a competência do Tribunal Internacional para aplicar e interpretar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos nos Estados submetidos à sua jurisdição. Isto é, ratificado o Pacto de San José da Costa Rica, o Brasil ficou comprometido a cumprir todas as normas advindas dele.

As medidas provisórias são decisões cautelares de urgência voltadas à proteção de indivíduos ou grupos cujos direitos humanos se veem ameaçados. O objetivo principal das medidas provisórias é impedir a ocorrência de danos irreparáveis às pessoas tuteladas e aos seus direitos. Conforme lição do Defensor Público do Distrito Federal, Werner Rech²², ao contrário dos pronunciamentos da Comissão IDH, que são apenas aconselhatórios, as medidas provisórias proferidas pela Corte IDH são vinculantes assim como as sentenças. No mesmo sentido afirmou o Tribunal Internacional em recente Resolução:

36. No Direito Internacional dos Direitos Humanos, as medidas provisórias têm um caráter não apenas cautelar, no sentido de que preservam uma situação jurídica, mas fundamentalmente tutelar, porquanto protegem direitos humanos, na medida em que buscam evitar danos irreparáveis às pessoas. A ordem de adotar medidas é aplicável sempre e quando estejam reunidos os requisitos básicos de extrema gravidade e urgência, e de prevenção de danos irreparáveis às pessoas. Dessa forma, as medidas provisórias se transformam em uma verdadeira garantia jurisdicional de caráter preventivo. 37. Em vista do caráter tutelar das medidas provisórias, a Corte pode ordená-las mesmo quando não exista um caso contencioso no Sistema Interamericano, em situações que, *prima facie*, podem ter como resultado uma violação grave e iminente de direitos humanos. Para isso, deve ser feita uma avaliação do problema apresentado, incluindo

²¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

²² RECH, Werner Abich. *Cômputo da pena em dobro por superlotação*. YouTube, 18. mai. 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=SsbhWMzLSrw&list=PL3jHJ_dVi2yVhQJXQrLop-CfpfXM6ysty&index=26 . Acesso em: 27 ago. 2023.

a efetividade das ações estatais frente à situação descrita, e o grau de desproteção das pessoas em relação às quais as medidas são solicitadas, caso não sejam adotadas. Para alcançar esse objetivo, é necessário que a Comissão Interamericana apresente motivação suficiente que inclua os critérios indicados e que o Estado não demonstre de forma clara e suficiente a efetividade de determinadas medidas que tenha adotado no âmbito interno. 38. O padrão de apreciação *prima facie* em um assunto e a aplicação de presunções diante das necessidades de proteção levaram a Corte a ordenar medidas em situações carcerárias em várias ocasiões. Ao ordenar medidas provisórias, em alguns casos esta Corte considerou indispensável individualizar às pessoas que correm perigo de sofrer danos irreparáveis para outorgar-lhes medidas de proteção; em outras oportunidades o Tribunal ordenou a proteção de uma pluralidade de pessoas que não foram previamente identificadas, mas que são identificáveis e determináveis e que se encontram em uma situação de grave perigo em razão de seu pertencimento a um grupo ou comunidade, tais como pessoas privadas de liberdade em um centro de detenção. No presente assunto, a Comissão Interamericana solicitou a este Tribunal que ordene a proteção de todas as pessoas que se encontram privadas de liberdade na Penitenciária Evaristo de Moraes, localizada no Bairro de São Cristóvão, no Rio de Janeiro. 39. O artigo 63.2 da Convenção exige que, para que a Corte possa ordenar medidas provisórias, devem concorrer três condições: i) “extrema gravidade”, ii) “urgência” e iii) que se trate de “evitar danos irreparáveis” às pessoas. Estas três condições são coexistentes e devem estar presentes em qualquer situação em que se solicita a intervenção do Tribunal através de uma medida provisória. (Assunto Pessoas Privadas de Liberdade na Penitenciária Evaristo de Moraes a Respeito do Brasil. Adoção de Medidas Provisórias. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 21 de março de 2023)

Vale ressaltar que a expedição de Medidas Provisórias, assim como a intervenção da Convenção e da Corte IDH são subsidiárias, significando sinal de alerta em relação à ineficácia e à inefetividade das políticas adotadas pelo Estado brasileiro para a resolução da temática tratada.

De fato, o descumprimento, pelo Estado brasileiro, das medidas cautelares determinadas anteriormente pela Corte ocasionou na necessidade de imposição das referidas Medidas Provisórias, principalmente no que se refere à compensação por pena ilícita, como forma de evitar a ocorrência de novas mortes e de garantir a integridade e a vida dos internos do Instituto. Logo, por se tratar de norma supralegal, o seu cumprimento deveria ser automático e em conformidade com os termos determinados pelo Tribunal Internacional.

Em síntese, a Medida Provisória de 22 de novembro de 2018 fora instrumento extremo para evitar o colapso do IPPSC. Dessarte, teve como escopo compensar a pena antijurídica cumprida pelos habitantes do Instituto, além de antecipar a

concessão de benefícios e o cumprimento de pena dos internos como forma de atenuar a superlotação e a superpopulação carcerárias de maneira rápida e eficiente.

Entretanto, observou-se, na prática, que a Medida fora parcialmente cumprida, tendo em vista que o TJRJ modulou os efeitos da decisão da CIDH, estabelecendo como marco inicial de cômputo a data de intimação do Tribunal estadual, a saber, 14 de dezembro de 2018. Isso porque, em interpretação restritiva, contrária aos interesses e aos objetivos da Corte Internacional, o juízo primevo negou o pedido de compensação penal anterior à data de intimação do Estado brasileiro acerca da Medida Provisória, e o Tribunal fluminense denegou a ordem pelos mesmos fundamentos.

Irresignada com as decisões, a defesa interpôs Recurso em *habeas corpus*²³, de relatoria do Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, que deu provimento ao recurso para que o cômputo em dobro da pena, no caso concreto, se desse em relação a todo o período em que o sentenciado cumpriu a pena no IPPSC, de 09 de julho de 2017 a 24 de maio de 2019. Muito bem fundamentou:

De fato, não se mostra possível que a determinação de cômputo em dobro tenha seus efeitos modulados como se o recorrente tivesse cumprido parte da pena em condições aceitáveis até a notificação e a partir de então tal estado de fato tivesse se modificado. Em realidade, o substrato fático que deu origem ao reconhecimento da situação degradante já perdurara anteriormente, até para que pusesse ser objeto de reconhecimento, devendo, por tal razão, incidir sobre todo o período de cumprimento da pena. Nesse ponto, vale asseverar que, por princípio interpretativo das convenções sobre direitos humanos, o Estado-parte da CIDH pode ampliar a proteção dos direitos humanos, por meio do princípio *pro personae*, interpretando a sentença da Corte IDH da maneira mais favorável possível aquele que vê seus direitos violados. (RHC 136.961/RJ)

Dessa forma, o entendimento firmado e, posteriormente, confirmado pela 5ª Turma do STJ no Agravo Regimental no RHC nº136.961/RJ determinou que o cômputo da pena em dobro deveria incidir sobre todo o período de pena cumprido de forma degradante. Isto é, não só desconsiderou a data de notificação do Estado brasileiro como marco inicial, como definiu que o início da antijuricidade da pena no IPPSC antecedia a própria Medida Provisória de 22 de novembro de 2018.

²³ Superior Tribunal de Justiça. *RHC 136.961/RJ*, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, por unanimidade, julgado em 15/06/2021, DJe 21/06/2021.

Superadas tais discussões, o CNJ publicou, em 2021, o Informe sobre as Medidas Provisórias Adotadas em Relação ao Brasil e, quanto ao IPPSC, destacou dois fatores fundamentais para a redução da população carcerária: a concessão de benefícios em razão do cômputo em dobro e a substituição da pena privativa de liberdade em regime semiaberto por prisão domiciliar no período da pandemia de Covid-19²⁴. Conforme dados oficiais da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro, a população carcerária fluminense passou de 52.473 em 09/03/2020 para 43.819 em 26/04/2021²⁵.

No entanto, o NUSPEN destacou, em reunião com a UMF/CNJ, que não houve a elaboração do Plano de Contingência determinado pela Corte e, além de outros descumprimentos, “o Estado reduziu a população carcerária do IPPSC por meio de transferências coletivas de 1.000 presos ao estabelecimento vizinho (SEAPBM – Instituto Penal Benjamin de Moraes Filho no Complexo Penitenciário de Gericinó)²⁶”, descumprindo, portanto, o §116 da Resolução da Corte IDH de 22 de novembro de 2018, *ipsis litteris*:

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

Outro ponto questionado pela DPRJ fora a não instauração de procedimento de análise da capacidade de ocupação do Instituto com base na Resolução nº 09/2011 do Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias, conforme determinação emanada pela Corte IDH. Conquanto referida Resolução tenha sido flexibilizada pela

²⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil*. Brasília: CNJ, 2021, p. 56

²⁵ *Ibidem*, p. 60.

²⁶ *Ibidem*, p. 63, “d”.

Resolução nº 06/2018, a capacidade máxima de 1.000 indivíduos por colônia agrícola, industrial ou similar fora mantida²⁷.

Nesse ponto, ressalta-se grave descumprimento das Medidas Provisórias impostas ao Brasil, visto que os dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária e pelas inspeções carcerárias realizadas pelo CNJ consideram como capacidade máxima número superior ao previsto na Resolução do CNPCP. Quer dizer, mesmo com a redução do número de presos, os dados fornecidos frente à superlotação e à superpopulação carcerárias são mascarados pelo próprio Estado.

Considerando que o Poder Judiciário aplicou a compensação penal aos custodiados do IPPSC apenas até a data em que passou a respeitar o limite da capacidade fixada pelo Estado brasileiro (1.699 pessoas), a violação dos direitos humanos pela superlotação carcerária ainda era observada na prática. Ou seja, a partir do dia 05/03/2020 o Instituto passou a compatibilizar sua lotação com a suposta capacidade máxima de 1.699 custodiados²⁸. Entretanto, tal referência quantitativa não condizia com os parâmetros determinados pela Corte Internacional e, por conseguinte, a aplicação da compensação penal só cessaria quando a Unidade atingisse a capacidade de 1.000 presos.

A título de informação, segundo o Relatório de Inspeção Carcerária de agosto de 2023, fornecido pelo CNJ por meio do sistema “Geopresídios”, a capacidade atual do IPPSC é de 1.702 presos e sua lotação é de 1.589 indivíduos. Para os parâmetros estabelecidos na Resolução nº09/11 do CNPCP, o IPPSC ainda estaria com cerca de 159% de superlotação.

3. A SUPERLOTAÇÃO CRÔNICA NAS UNIDADES PRISIONAIS BRASILEIRAS

A superlotação e a superpopulação carcerárias supramencionadas não ocorrem apenas no estado do Rio de Janeiro. Muito pelo contrário, a inflação

²⁷ CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. *Resolução de 09/11/2011*, Anexo IX, p. 33.

²⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, op. cit., p. 64, “f”.

carcerária e as condições subumanas do cárcere assolam todos os estados brasileiros e o Distrito Federal. Conforme dados extraídos do 14º ciclo de coleta do SISDEPEN, que compreende o período de janeiro a junho de 2023, a quantidade total de pessoas presas e no Sistema Penitenciário é de 839.672.

Desse total, 649.592 estão recolhidas em unidades prisionais e 190.080 estão em prisão domiciliar. A saber, a capacidade total dos estabelecimentos prisionais brasileiros é de 487.122 indivíduos, resultando em déficit de 162.470 vagas frente ao contingente prisional.

3.1. AS CONSEQUÊNCIAS DA INFLAÇÃO CARCERÁRIA E A ANTIJURICIDADE DA PENA DEGRADANTE

A inflação carcerária implica série de violações de direitos fundamentais, além de fortalecer as organizações criminosas em razão da ausência estatal naquilo que deveria oferecer: proteção e segurança. No mesmo sentido, o coordenador do GMF/TJMG, Lourenço Migliorini Fonseca Ribeiro, ressalta²⁹:

Ponto incontroverso que quanto mais tempo uma pessoa passa dentro de um estabelecimento prisional, mais chance ela tem de ser cooptada por uma organização, hoje instaladas nos presídios, penitenciárias e cadeias, seja para prática de atos fora do cárcere, seja para assunção de objetos ilícitos (celulares, drogas, chuços) dentro das celas, seja para o transporte de drogas para o interior das cadeias (fazendo o verdadeiro papel de mulas engolindo as drogas ou as introduzindo em suas partes íntimas).

Isto é, em um cenário de superlotação carcerária, o tempo de prisão pode influenciar diretamente a ocorrência da reincidência criminal. Sobretudo porque as chances de uma organização criminosa cooptar custodiados a partir do fornecimento de suprimentos e proteção, os quais não são devidamente garantidos pelo Estado, são expressivas. Além disso, por não haver controle ativo do Estado no contexto interno dos blocos e das celas, as organizações criminosas também coagem os custodiados a integrá-las, sob pena de represálias.

²⁹CABRAL, Thiago Colnago; RIBEIRO, Lourenço Migliorini Fonseca; SORCI, Paulo Eduardo de Almeida. (Org.). *Regras de Mandela: o padrão mínimo da ONU para tratamento de reclusos*. 1 ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021, p. 333.

Dialoga, na mesma seara, o Juiz de Direito, Luís Carlos Valois, em sua obra mais recente³⁰:

O estrito apego ao punitivismo não se sustenta racionalmente. Uma pessoa presa por um ano nas nossas prisões superlotadas e insalubres, próximas à visão do inferno de Dante, como reconhecido pelo STF, já se sentiu punida para a vida toda. A reincidência, no caso, será favorecida pelo tempo maior de prisão³¹ e não por uma suposta sensação de impunidade. [...] O medo de que a soltura de presos comprometeria a segurança pública é fantasiosa, na medida em que o que ocorre de fato é o agravamento da criminalidade em virtude da superlotação carcerária, fazendo de nossos estabelecimentos penais verdadeiras assembleias de criminosos (VALOIS, 2021).

De fato, o que se nota no estrato social é a prevalência do ânimo punitivista em detrimento dos direitos e garantias fundamentais daqueles que cumprem a pena, seja provisória, seja definitiva. Múltiplas são as causas do fenômeno criminal, assim como são diversas as explicações criminológicas acerca da exacerbada busca social pelos meios de punição que ultrapassam a função social da pena³².

Entretanto, o conteúdo programático da Constituição Federal de 1988, as Regras de Mandela e o ordenamento jurídico nacional e internacional vão frontalmente de encontro ao modelo punitivista incentivado pela criminologia midiática³³. O atual conceito de função social da pena, ao menos na teoria, está muito mais voltado à retribuição aliada à ressocialização do indivíduo e à prevenção, do que à mera punição do custodiado pelo mal causado à sociedade.

E é nesse ponto que a pena privativa de liberdade deve se restringir àquilo que essencialmente é: restrição apenas da liberdade e, não, dos demais direitos personalíssimos, como a dignidade e a integridade. Para a ONU³⁴, a superlotação

³⁰ VALOIS, Luís Carlos. *Processo de execução penal e o estado de coisas inconstitucional*. 2ªed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021, p.28.

³¹ Pesquisa de 2000, realizada nos EUA por Jenni Gainsborough e Marc Mauer, conclui que os Estados que mais encarceraram foram os que tiveram menor diminuição nas taxas de criminalidade: Os principais resultados desse trabalho são um duro *golpe* para os que defendem a “*cost-effectiveness*” da pena de prisão, pois demonstram que, entre 1991 e 1998, os Estados com os maiores acréscimos nas taxas de encarceramento tiveram, em média, menores reduções em suas taxas de criminalidade (LEMGRUBER, Julita, 2001, p. 9 apud VALOIS, 2021).

³² MASSON, Cleber. *Direito Penal: Parte Geral (arts. 1º a 120)*. 12 ed. V. 1. São Paulo: Método, 2018, p. 594.

³³ FREITAS, Paulo. *Criminologia Midiática e Tribunal do Júri: a influência da mídia e da opinião pública na decisão dos jurados*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2018.

³⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: Assembleia General, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes sobre su misión al Brasil: Nota de la Secretaría. A/HRC/31/57, 5 de enero de 2016*.

brasileira é cruel, desumana e degradante, e, por isso, equipara-se à tortura, ultrapassando, em muito, o título executivo judicial da sentença.

Para ilustrar, em junho de 2017, a Corte IDH fez uma visita *in loco* ao IPPSC, contando com a presença do jurista e juiz do Tribunal Internacional, Eugenio Raúl Zaffaroni, que entende o superencarceramento como *bis in idem*, qualificando a pena cumprida nessas condições como pena ilícita. A visita mencionada foi de grande valia para a tomada das Medidas Provisórias posteriores, pois, a partir do contato com o contexto prisional brasileiro, a Corte dispôs de medidas específicas para o caso em concreto.

Além de determinar a responsabilização do Estado, tomou medidas drásticas visando à regularização da capacidade do Instituto, à garantia da integridade e da vida dos habitantes do IPPSC e à adoção de medidas compensatórias em relação ao período de pena antijurídica vivenciada pelos custodiados da unidade. Incentivou, ainda, a tomada de ações preventivas para que outras unidades prisionais do estado não passassem pelas mesmas situações degradantes a partir da elaboração de Diagnósticos Técnicos e Planos de Contingência.

Vale ressaltar que, por pena ilícita³⁵, entende-se aquela que é cumprida de forma cruel, desumana e degradante, totalmente diversa da prevista no ordenamento jurídico, mas que, por existir no mundo fático, não pode ser negligenciada e ignorada. Para Zaffaroni³⁶, referida pena antijurídica deve ser, inclusive, compensada:

Além disso, se não houvesse razão para reafirmar o lugar comum de que as penas ilícitas são penas, basta pensar que nestes casos os Estados também cometem uma injustiça internacional e a jurisdição supranacional os condena a reparar o dano causado à vítima. A este respeito, deve-se notar que a falta de uma solução adequada, de acordo com a lei a nível interno, dá origem a uma sanção internacional

³⁵ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Penas Ilícitas: un desafío a la dogmática penal*. Buenos Aires: Editores del Sur, 2020, p. 14.

³⁶ Además, si faltase alguna razón para reafirmar la verdad de Perogrullo de que las penas ilícitas son penas, basta pensar que en estos casos los Estados cometen también un injusto internacional y la jurisdicción supranacional los condena a reparar el mal inferido a la víctima. A este respecto cabe destacar que la carencia de una adecuada solución conforme al derecho en el plano interno da lugar a una sanción internacional al Estado y, por ende, toda conducta, de funcionarios de cualquier rama del gobierno (ejecutivo, legislativo o judicial) que impida alcanzar esa solución en el orden interno, es una forma de participación en un ilícito internacional. Frente a los delitos o ilícitos cometidos por funcionarios sostuvimos –y seguimos afirmando– que el sufrimiento que la víctima padeció como pena, necesariamente le debe ser descontado o compensado con una reducción –o incluso cancelación, según la gravedad del daño sufrido– de la pena lícita que se le imponga o que deba cumplir o le reste por cumplir, según el caso.

contra o Estado e, portanto, qualquer conduta de funcionários de qualquer ramo do governo (executivo, legislativo ou judicial), que impede alcançar essa solução na ordem interna, é uma forma de participação num crime internacional. Diante de crimes ou atos ilícitos cometidos por funcionários, mantivemos – e continuamos afirmando que o sofrimento que a vítima sofreu como pena deve, necessariamente, ser descontado ou compensado com uma redução – ou mesmo cancelamento, dependendo da gravidade do dano sofrido – da pena lícita que for imposta, ou que deva ser cumprida, ou que ainda não foi cumprida, conforme o caso (ZAFFARONI, 2020, p. 14 e 15, tradução nossa).

Foi nesse sentido de compensar a pena ilícita, cumprida pelos habitantes do IPPSC, que a Corte IDH determinou que cada dia de pena cumprida naquela unidade prisional fosse computada em dobro. A lição de Zaffaroni e a Medida Provisória de novembro de 2018 do Tribunal Internacional têm o mesmo objetivo: alertar que, por mais que a pena ilícita não deva existir no contexto prisional, não deve ela ser ignorada quando ocorrer.

Pelo contrário, medidas devem ser tomadas e, em casos agravados e extremos, como o do Instituto, deve a pena antijurídica ser compensada em razão da violação dos direitos fundamentais dos custodiados. Vale dizer, o ideal é a garantia dos direitos fundamentais, prevenindo os estabelecimentos penais e os indivíduos privados de liberdade de qualquer tipo de violação.

No entanto, tendo em vista que o que se observa na realidade carcerária é a fragilidade das unidades prisionais, a precariedade da rede de atendimento e a ofensa às garantias individuais e coletivas, os magistrados devem adotar medidas consentâneas às necessidades do sistema, principalmente se houver qualquer tipo de cumprimento de pena antijurídica.

3.2. A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DOS PRIVADOS DE LIBERDADE E A INADEQUAÇÃO DO IPPSC PARA O CUMPRIMENTO DO REGIME SEMIABERTO

Como mencionado no tópico anterior, a superlotação carcerária desencadeia série de questões agravantes às condições precárias já encontradas nas unidades prisionais. Na medida em que há densidade demográfica superior à recomendada, o número de profissionais da rede de atendimento interno, que já é escasso, torna-se incapaz de atender à demanda. Conseqüentemente, os custodiados enfermos têm

seus quadros de saúde piorados e, aqueles que estavam saudáveis, passam a ser acometidos pelas doenças contagiosas não tratadas, tornando-se, portanto, questão sistêmica, alastrada pela superpopulação.

A entrevista realizada com o coordenador do GMF/TJMG, Lourenço Migliorini Fonseca Ribeiro (Anexo I), corrobora a recorrência da questão como problema sistêmico e central das unidades prisionais mineiras. A título de ilustração, o artigo “Mortalidade e causas de óbitos nas prisões do Rio de Janeiro, Brasil”³⁷, estudo aprofundado acerca da mortalidade nas prisões do Rio de Janeiro entre 2016 e 2017, demonstrou que as mortes ocorridas naquele período eram potencialmente evitáveis por se tratar do agravamento de doenças de fácil diagnóstico com tratamento disponível na rede pública de saúde.

Segundo as inspeções realizadas pelo Núcleo do Sistema Penitenciário da DPRJ, o IPPSC registrou 52 mortes nos anos de 2016 e 2017. Isto é, de acordo com a Fundação Oswaldo Cruz, os referidos óbitos seriam potencialmente evitados se a prestação de atendimento básico de saúde e as condições mínimas de higiene e de lotação fossem observadas. Além disso, doenças psiquiátricas não podem ser negligenciadas, assim como os demais direitos dos presos, assegurados pela LEP e pela Resolução 14/94 do CNPCP, no âmbito nacional, e pelas Regras de Mandela³⁸ no âmbito internacional.

Não fosse impensável a situação narrada no Instituto ocorrer no regime fechado, mostra-se mais desarrazoada a submissão dos custodiados do IPPSC, que cumprem a pena no regime semiaberto, às mencionadas condições. A saber, ao preso que cumpre o regime semiaberto são garantidos alguns direitos extramuros: a execução deve ocorrer em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar, oportunizando o acesso ao trabalho, interno ou externo, assim como a frequência a cursos supletivos profissionalizantes, de instrução de segundo grau ou superior, nos

³⁷ SÁNCHEZ, Alexandra, et al. *Mortalidade e causas de óbitos nas prisões do Rio de Janeiro, Brasil*. Cadernos de Saúde Pública, 2021.

³⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Regras de Mandela: regras mínimas padrão das Nações Unidas para o tratamento de presos*. Brasília: CNJ, 2016.

termos dos artigos 33 e 35 do Código Penal, e 91 e 92 da LEP. A doutrina de Renato Brasileiro de Lima³⁹ complementa:

Em comparação com as penitenciárias, as colônias agrícolas, industriais ou similares são dotadas de configuração arquitetônica bem mais simples, já que, pelo menos em tese, as precauções de segurança devem ser bem menores do que as previstas para aqueles estabelecimentos penais. Afinal, **fundamenta-se o regime semiaberto no senso de responsabilidade do condenado, algo que traz consigo a observância de certos deveres como o de trabalhar, estudar, submeter-se à disciplina e não empreender fuga. Por isso, ao contrário do que ocorre nas penitenciárias, os presos do regime semiaberto podem se movimentar com certa liberdade, a guarda do presídio não necessariamente precisa estar armada, e a vigilância deve ser exercida de maneira mais discreta**, estimulando e valorizando, assim, gradativamente, o senso de responsabilidade e autodisciplina do condenado. (LIMA, 2022, **grifos nossos**)

A partir da análise do trecho anterior com os dados trazidos no tópico 1 deste trabalho, é possível evidenciar a inadequação arquitetônica e material do IPPSC para o cumprimento do regime semiaberto. Isso porque o Instituto não é estabelecimento fisicamente similar à colônia agrícola ou industrial. O que se viu, na prática, conforme Relatório de Inspeção de 2014 da DPRJ⁴⁰, assemelha-se muito mais a celas de regime fechado: “as galerias onde ficam as celas, por sua vez, são fechadas por portas de ferro gradeadas. Tais galerias são compostas por celas divididas por corredores, as quais, de um modo geral, apresentam aspecto mal cuidado”.

Além disso, a atribuição de vagas de trabalho interno era ínfima para a quantidade de custodiados que habitavam o Instituto. De acordo com as informações contidas no Relatório do NUSPEN de abril de 2017, por exemplo, o Instituto dispunha de apenas 174 vagas, ao passo que abrigava 3.430 presos, além de não lhes ser concedida a oportunidade de trabalho externo. Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes no julgamento do RE 641.320/RS:

O trabalho externo vem, em alguma medida, como um benefício adicional ao preso do regime semiaberto, já que a legislação é restritiva quanto a esse ponto – art. 37 da Lei 7.210/84. O que é fundamental, de toda forma, é que o preso tenha a oportunidade de trabalhar. O trabalho é, simultaneamente, um dever e um direito do

³⁹ LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Execução Penal: volume único*. Juspodivm, Salvador, 2022, p. 251.

⁴⁰ Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública. *Relatório de Inspeção Realizada: Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*, 20 de fev. 2014: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017. Relatório.

preso – art. 39, V, e art. 41, II, da Lei 7.210/84. O Estado deve contribuir decisivamente para que os presos tenham oportunidade de trabalho. Não se pode deixar aos presos toda a responsabilidade por buscar colocação, sob pena de criar-se, como mencionado na audiência pública pelo juiz de direito Luciano André Losekann, o regime semifechado. Ou seja, o sentenciado, muito embora tenha progredido de regime, pela falta de oportunidade de trabalho, segue em regime em tudo idêntico ao fechado. O magistrado reportou que, de acordo com levantamentos do CNJ, em outubro de 2012, apenas na Penitenciária do Distrito Federal II, havia 854 presos aguardando oportunidade de trabalho para valer-se dos benefícios do regime semiaberto. Isso é absolutamente indesejável. (RE 641.320/RS, p. 21)

Isto é, ausentes as condições mínimas de cumprimento de pena no regime semiaberto, tanto materiais, quanto formais, o que os custodiados do IPPSC cumpriam, em verdade, era o regime fechado, permanecendo em regime prisional mais gravoso do que o fixado. Além de não usufruírem dos benefícios do regime semiaberto, que, por si, representa violação de direito e excesso de execução, tinham seus direitos fundamentais violados na medida em que eram submetidos a condições subumanas de existência.

É a partir do conhecimento da realidade do IPPSC que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao vislumbrar a violação dos direitos humanos e fundamentais daqueles recolhidos no estabelecimento prisional, expediu as Medidas Provisórias de 22 de novembro de 2018. E, analisando a realidade da execução penal brasileira *lato sensu*, a aplicação da Súmula Vinculante nº56, resultante do julgamento do RE 641.320/RS e que será abordada em tópico próprio, torna-se fundamental para a superação desse estado de coisas inconstitucional.

4. O PODER JUDICIÁRIO E A SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA

O artigo 93, IX, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe que todas as decisões do Poder Judiciário serão fundamentadas, sob pena de nulidade. Como decorrência do dispositivo, o princípio da motivação das decisões, também denominado de princípio do livre convencimento motivado, determina que os magistrados devem fundamentar e motivar as decisões proferidas como forma de elucidação dos fatos lógicos que os levaram àquela determinada decisão.

Os magistrados e ministros não só devem fundamentar e motivar as decisões, como devem buscar sempre a proteção dos direitos fundamentais assegurados pela

Carta Magna brasileira aos cidadãos. Este tópico demonstrará, a partir do que fora observado no caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, a importância do Judiciário nas questões caras à execução da pena, principalmente no que tange à superação do estado de coisas inconstitucional do sistema penal brasileiro e à aplicação da Súmula Vinculante nº56.

4.1. A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO NA EXECUÇÃO PENAL

Dos dados apresentados no Diagnóstico Técnico formulado pelo Estado brasileiro à Corte IDH em 2018, destacam-se os relacionados à atuação do Poder Judiciário no estado do Rio de Janeiro. Conforme a Resolução de 2018, o documento informa que, a cada 14 pessoas que ingressam no sistema carcerário, quatro permanecem custodiadas.

Consoante lição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, “todos os órgãos de um Estado Parte na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, inclusive os juízes, são vinculados à Convenção e obrigados a zelar pelo cumprimento de suas disposições bem como pela observação das medidas ordenadas pela Corte.”⁴¹

Nesse aspecto, vale ressaltar quão importante é a realização das audiências de custódia, previstas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), da qual o Brasil é signatário. O objeto do referido procedimento é a verificação da ocorrência de eventuais agressões e da necessidade de conversão da prisão em flagrante em prisão preventiva, por exemplo, ouvidos o Ministério Público e a Defesa, nos termos do artigo 312 do Código de Processo Penal brasileiro. De acordo com a doutrina dos professores Nestor Távora e Rosmar Rodrigues Alencar⁴²:

Também se pode conceituar a audiência de custódia como o direito que a pessoa presa possui de ser conduzida, sem demora, à presença de uma autoridade judicial (magistrado), que, por sua vez, irá analisar

⁴¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018*, p. 12.

⁴² TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. *Curso de Processo Penal e Execução Penal*. 16ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021, p. 968.

se os direitos fundamentais dessa pessoa foram respeitados, se a prisão em flagrante foi legal ou se deve ser relaxada (art. 310, I, do CPP), se a prisão cautelar deve ser decretada (art. 310, II, do CPP) ou se o preso poderá receber a liberdade provisória (art. 310, III, do CPP) ou medida cautelar diversa da prisão (art. 319).

Isso porque a privação de liberdade deve ser a *ultima ratio*, havendo a previsão, no ordenamento jurídico brasileiro, da aplicação de medidas cautelares diversas da prisão. De maneira análoga, outro fator preocupante evidenciado pelo Diagnóstico fora a quantidade de juízes responsáveis pela supervisão da execução penal. Considerando que, à época, havia mais de 50 mil presos em todo o estado do Rio de Janeiro, mostrou-se desarrazoado que apenas sete juízes fossem designados para supervisionar o cumprimento da pena de tal quantidade de indivíduos.

Sob o mesmo ponto de vista, o Diagnóstico, elaborado pelo Estado e mencionado no tópico 1.2, considerou imprescindível a proatividade e a efetiva atuação do Poder Judiciário no exercício de suas atribuições, de forma a tratar a questão de maneira emergencial. Isto é, eventuais recursos e agravos interpostos nos processos criminais deveriam e devem ser analisados com prioridade, assim como benefícios da execução penal (progressão de regime, livramento condicional, indulto, comutação, remição etc.).

Outrossim, tanto o Juiz de Direito responsável pela Vara de Execução Penal, quanto o Juiz Corregedor dos Presídios, deveriam analisar, de forma razoável e proporcional, a viabilidade do número de sentenciados ingressantes e a possibilidade de adoção das medidas alternativas ao encarceramento no regime semiaberto. No mesmo sentido, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, ao proferir seu voto como relator no RE 641.320/RS⁴³, ressaltou a inércia do Poder Judiciário como um dos fatores responsáveis pela superpopulação carcerária:

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Presidente, este é um tema delicado, porque não há como distinguir culpados e inocentes no colapso desse sistema. De alguma forma, todos nós temos responsabilidades; quando decretamos a prisão preventiva e não conseguimos julgar o processo, isso acaba sendo de nossa responsabilidade. Quando na Vice-Presidência do Tribunal - sempre rememoro esse fato -, recebi a visita da Comissária dos Direitos Humanos da ONU, que veio ao Brasil naquele momento, 2007/2008, para fazer as inspeções de praxe, certamente sempre com foco no sistema prisional, dentre outros. E, à época, preocupava-se Sua

⁴³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 641.320, Relator: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2016.

Excelência com aquele episódio lamentável, conhecido de todos, de Abaetetuba, em que uma moça ficou presa num presídio de homens por vários dias. Ela, com muita delicadeza, com sói acontecer nesses momentos, depois de conversamos sobre vários assuntos, disse-me que estava muito preocupada com o sistema prisional brasileiro e, claro, introduziu o tema de Abaetetuba. E, ao fazê-lo, fez com muita delicadeza, mas disse: Isso reclama providências. Eu narrei as providências que tinham sido tomadas, falei que o Judiciário tinha responsabilidade parcial nisso, uma vez que era um gestor do sistema carcerário, mas era um gestor parcial. A construção de presídios dependia da administração e tudo mais. E ela, com uma fidalguia anglo-saxã, porém com certa firmeza, disse que compreendia aquelas minhas explicações, mas se eu não achava que era demasiado levar trinta dias para descobrir esse fato. E eu só tive que dizer yes, sim, porque não tinha resposta de fato. Por quê? Porque um sistema não chega a esse estado de coisa, quer dizer, é preciso haver método, não basta só incompetência. É preciso método para chegar a esse colapso, em que, por exemplo, promotores não visitam presídios, juízes não visitam presídios. E deixa-se chegar a esse estado de coisa. Portanto, essa situação calamitosa chegou por omissões de variada ordem. Eu me lembro de que, quando iniciamos os programas do CNJ relativos ao mutirão carcerário, nós verificamos que eram raros os casos de promotores e juízes ligados à execução penal que, uma vez na vida, tivessem visitado um presídio. E depois passou-se a exigir que houvesse essa providência. Portanto, nós também temos parte nesse latifúndio, infelizmente. (RE 641.320, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 11-5-2016, DJE 159 de 1º-8-2016, Tema 423)

Não obstante persista a ausência de fundamentação, por parte de alguns magistrados, no pronunciamento das decisões que convertem a prisão em flagrante em preventiva, a morosidade para a resolução dos incidentes da execução penal, assim como a inércia em questões afetas à superlotação, há, por outro lado, o empenho das instâncias superiores e da geração de juízes mais garantistas para a mudança de cenário do sistema prisional.

A obrigatoriedade das inspeções carcerárias, prevista na Lei de Execução Penal, mostra-se crucial para que os juízes da VEP e Corregedores dos Presídios tenham contato direto com a realidade das unidades prisionais, compelindo-os a tomar providências para as situações calamitosas encontradas nos estabelecimentos penais. Na mesma seara, a atuação do CNJ, órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura, junto à Corregedoria Nacional de Justiça vem se destacando no que diz respeito à fiscalização da efetiva realização das inspeções carcerárias⁴⁴.

⁴⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Atuação da Corregedoria Nacional reforça inspeções no sistema carcerário*. 23 ago. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/atuacao-da-corregedoria-nacional-reforca-inspecoes-no-sistema-carcerario/>. Acesso em: 29 ago. 2023.

O DMF, Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, em especial, é responsável por averiguar, em âmbito nacional, o cumprimento das recomendações e resoluções do CNJ, monitorar e fiscalizar o cumprimento das penas, além de propor soluções e a uniformização dos estudos e procedimentos adotados no que se refere ao sistema prisional, conforme incisos do art. 1º, §1º, da Lei 12.106/2009. Referidos órgãos visam à devida fiscalização e execução da pena, a fim de que não se verifique excesso de execução no contexto fático.

Além disso, diante da inércia dos Poderes Legislativo e Executivo para a edição e execução de normas que resolvam a questão da superlotação carcerária, o Judiciário é chamado a resolver, de forma emergencial, as violações de direitos ocorridas dentro do sistema prisional. O que não raro é entendido, de forma pejorativa, como ativismo judicial, nada mais é do que o Judiciário cumprindo uma das funções de que fora incumbido: a garantia dos direitos fundamentais.

Isto é, o Judiciário passou a tomar providências voltadas ao sistema prisional como forma de parametrizar aquilo que deveria ter sido legislado. Para ilustrar, se não há colônias agrícolas, industriais ou estabelecimentos similares suficientes para o cumprimento do regime semiaberto, nos termos do artigo 33, §1º, b, do Código Penal, o Legislativo, há muito, deveria ter reformado tal disposição de forma a adequá-la à realidade prisional.

É nesse momento que a atuação do Poder Judiciário se mostra necessária: quando a inércia do Legislativo e do Executivo, seja para alterar a legislação vigente, seja para executar administrativamente o que está disposto na lei, implica a violação de direitos e garantias fundamentais. Analogamente, disserta o ministro Luís Roberto Barroso⁴⁵:

O ativismo judicial, por sua vez, expressa uma postura do intérprete, um modo proativo e expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e alcance de suas normas, para ir além do legislador ordinário. Trata-se de um mecanismo para contornar, *bypassar* o processo político majoritário quando ele tenha se mostrado inerte, emperrado ou incapaz de produzir consenso. [...] Uma corte constitucional não deve ser cega ou indiferente às consequências políticas de suas decisões, inclusive para impedir resultados injustos ou danosos ao bem comum ou aos direitos fundamentais. Mas

⁴⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.

somente pode agir dentro das possibilidades e dos limites abertos pelo ordenamento jurídico. Em suma: o Judiciário é o guardião da Constituição e deve fazê-la valer, em nome dos direitos fundamentais e dos valores e procedimentos democráticos, inclusive em face dos outros Poderes. Eventual atuação contramajoritária, nessas hipóteses, se dará a favor, e não contra a democracia. Nas demais situações, o Judiciário e, notadamente, o Supremo Tribunal Federal deverão acatar escolhas legítimas feitas pelo legislador, ser deferentes para com o exercício razoável de discricionariedade técnica pelo administrador, bem como disseminar uma cultura de respeito aos precedentes, o que contribui para a integridade, segurança jurídica, isonomia e eficiência do sistema. Por fim, suas decisões deverão respeitar sempre as fronteiras procedimentais e substantivas do Direito: racionalidade, motivação, correção e justiça. (BARROSO, 2009, p. 21-22)

O Judiciário não pretende, quando age em conformidade com os princípios constitucionais, deslegitimar a atuação dos demais Poderes, muito menos suprimi-la. Conforme lição do Ministro Barroso, o que se pretende é dar solução e celeridade àquilo que está constitucional ou legalmente previsto, mas que, na prática, por ausência de iniciativa ou reforma legislativa, não se mostra eficiente, efetivo e condizente com a realidade social.

Assim também entendeu o Ministro Teori Zavascki em seu voto no RE 641.320/RS:

Aqui não se trata, de modo algum, de ativismo judicial no sentido pejorativo, pelo contrário, trata-se de uma intervenção judicial naquele sentido ortodoxo. Na falta de lei, o juiz não pode se eximir de solucionar a questão. A Lei de Introdução do Código Civil e o próprio Código de Processo dizem que, na falta de lei, o juiz não pode se eximir. Ele tem que encontrar a solução na analogia, nos costumes e nos princípios gerais de Direito. E nós temos, aqui, um problema que é sistêmico. (RE 641.320/RS)

Em síntese, o Judiciário enfrenta, paradoxalmente, desafios opostos: a inércia de parte de seus magistrados na primeira instância, que se recusam a conhecer e a reconhecer a realidade do sistema prisional e, diante dela, tomar providências, em contraste com a atuação ativa da geração de magistrados garantistas e das Cortes Superiores no que diz respeito à tentativa de atenuação do estado de coisas inconstitucional e à garantia dos direitos fundamentais dos privados de liberdade.

4.2. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NA EXECUÇÃO DA PENA

Conceito que surgiu a partir de decisão da Corte Constitucional da Colômbia, em 1997⁴⁶, o estado de coisas inconstitucional é, para a jurista e defensora pública Conceição de Maria Silva Negreiros⁴⁷,:

Uma decisão judicial por meio da qual o Tribunal Constitucional declara a ocorrência de violação maciça e reiterada de direitos fundamentais generalizados e estruturais sendo de tal magnitude que configura uma realidade contrária aos princípios fundadores da Constituição e, portanto, ordena a todas as instituições envolvidas que acabe com esse estado de anormalidade constitucional por meio de ações integrais, oportunas e eficazes.

O estado de coisas inconstitucional é, portanto, a identificação de um quadro sistêmico de violações de direitos fundamentais, em que há intenso descumprimento, na realidade fática, das normas constitucionais previstas, a exemplo das condições observadas no IPPSC em abril de 2017⁴⁸. Ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional, a Suprema Corte estatal deve formular e implementar, junto aos demais poderes e órgãos estatais, políticas públicas que visem à aplicação efetiva dos preceitos constitucionais, inadmitindo e expungindo o cenário inconstitucional.

A ADPF 347 do STF⁴⁹ declarou o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro a partir das inúmeras denúncias acerca da situação desumana sob a qual são submetidos os indivíduos que fazem parte do sistema prisional. Não só são insalubres as unidades prisionais de forma geral, como violam frontalmente os preceitos constitucionais mais relevantes, como a vida e a dignidade da pessoa humana.

⁴⁶ “Em síntese, a Corte Constitucional da Colômbia entendeu que a superpopulação penal se deve a um uso exagerado da privação de liberdade, que se deve reduzir conforme uma política e decisões judiciais prudentes de excarceração, não indiscriminadas, porque nega que haja um direito subjetivo automático à excarceração, mas reclama uma política de excarceração razoável, atendendo à particularidade dos casos, para fazer cessar uma situação constitucionalmente insustentável.” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018, pag. 17)

⁴⁷ NEGREIROS, Conceição de Maria Silva. O cabimento da prisão domiciliar para o preso no regime fechado e para o preso provisório na hipótese de falta de vaga no sistema prisional. 2021. 85 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021, p. 36.

⁴⁸ Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública. *Relatório Fiscalização Plácido de Sá Carvalho 24/04/2017*, 2017: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017. Relatório.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº347*. Brasília, 4 out. 2023.

Reconhecido o estado de coisas inconstitucional no julgamento do dia 04/10/2023, o STF determinou, também, a realização das audiências de custódia no prazo máximo de 24 horas, contadas a partir da prisão; a fundamentação da não aplicação de medidas cautelares e penas alternativas à prisão; a liberação e o não contingenciamento dos recursos do FUNPEN; e a elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do estado de coisas inconstitucional.

Apesar de reconhecer o estado de coisas inconstitucional e determinar a adoção das referidas medidas, o STF indeferiu de forma controversa, no julgamento de 09/09/2015, liminares de conteúdos consonantes aos preceitos legais e constitucionais no que tange à garantia dos direitos fundamentais.

A exemplo, é possível citar o pedido liminar indeferido contido na alínea “c”: determinação para que considerassem o quadro crítico do sistema penitenciário no momento de adoção de cautelares penais, na aplicação da pena e durante a execução penal.

Em detida análise da alínea supramencionada, não há razão para o indeferimento de medidas que estão previstas no ordenamento jurídico e que, inclusive, configuram deveres do magistrado no momento de decidir: a fundamentação das decisões. No mesmo sentido, é o entendimento do Juiz de Direito Luís Carlos Valois, *ipsis litteris*:

Mesmo decisões diretas e vinculantes, no campo prisional, quando são para resguardar direitos e garantias fundamentais, têm dificuldades de efetivação. [...] O STF deveria sim deixar expresso em sua decisão a obrigação de os juízes levarem em consideração a situação do sistema prisional em suas decisões, para deixar explícita omissão cada vez mais comum. O ministro Lewandowski chegou a declarar que “há um certo autismo do juiz criminal, porque ele manda prender independentemente do espaço físico existente para o cumprimento da pena privativa de liberdade”. Ora, com todo respeito aos autistas, que têm perfeita consciência do mundo que lhes diz respeito, a maioria dos juízes criminais têm, na verdade, uma postura de classe, não acreditam no direito como instrumento de paz social, e agem mais como agentes de segurança do que como magistrados, fazendo da legislação um instrumento encarcerador de parcela da população da qual sabem não fazer parte. (VALOIS, 2021, pág. 23)

Dessa maneira, mostra-se necessária a atuação ativa do Judiciário em todas as instâncias e em todos os entes federativos para a efetiva superação do estado de coisas inconstitucional. Ao determinar a elaboração de planos para enfrentamento do *status quo* do sistema prisional, o STF ultrapassa os limites da teoria e busca o âmbito

da aplicação prática, medida urgente para a garantia dos direitos fundamentais dos custodiados. Com o mesmo objetivo, a Suprema Corte brasileira julgou o RE 641.320/RS, apreciando o Tema 423 de repercussão geral, que deu origem à Súmula Vinculante 56.

4.3. SÚMULA VINCULANTE 56

Em todos os tópicos do presente trabalho, de forma direta ou indireta, o objeto da Súmula Vinculante 56 foi trazido à tona. Isso porque a jurisprudência de caráter cogente veda a manutenção de condenados em regime prisional mais gravoso - do que aquele fixado em sentença ou em incidente de execução penal - por ausência de estabelecimento penal adequado.

Isto é, o STF firmou entendimento vinculante no sentido de que nenhum preso em regime semiaberto ou aberto pode cumprir a pena em regime fechado, assim como nenhum preso em regime aberto pode cumprir a pena em regime semiaberto, quando não houver estabelecimento compatível com o regime em questão, por haver violação direta dos princípios da legalidade e da individualização da pena, ambos previstos no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 (incisos XXXIX e XLVI). Por isso, em caso de falta de estabelecimento penal adequado, devem ser observados os parâmetros fixados no julgamento do RE 641.320/RS:

[...] Em seguida, apreciando o Tema 423 da repercussão geral, fixar tese nos seguintes termos: a) a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso; b) 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”); **c) havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: (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 prisão domiciliar ao sentenciado.** (RE 641.320/RS, grifos nossos)

Tecidas tais considerações, faz-se necessária especial menção ao tópico 2.2 deste trabalho. Isso porque, naquele ponto, ressaltou-se a incompatibilidade da classificação do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, tanto estrutural, quanto material, como estabelecimento prisional similar à colônia agrícola ou industrial.

De fato, pelo relatório do Ministro Gilmar Mendes no RE supracitado, “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’”. Conquanto haja tal flexibilização a partir do julgado, é incontroverso que, por todos os aspectos mencionados, o IPPSC era, ao menos entre os anos de 2014 e 2020, idêntico a um estabelecimento prisional do regime fechado.

Por essa razão, por ser o IPPSC centro de detenção masculino para sentenciados que cumprem a pena no regime semiaberto, e que os custodiados estavam cumprindo a pena em regime prisional mais gravoso, o fechado, a análise do julgamento do RE 641.320/RS e da Súmula Vinculante 56 em conjunto com as Medidas Provisórias adotadas pela Corte IDH se mostra fundamental para a compreensão sistêmica da temática abordada até o momento.

É necessário dizer que, quando da expedição das Medidas Provisórias de 18 de novembro de 2018, que determinaram a Compensação Penal em relação ao IPPSC, a Súmula Vinculante 56 havia sido publicada há mais de dois anos (08/08/2016). Daí a importância da atuação ativa do Judiciário naquilo em que é chamado a agir.

Considerando que as Súmulas Vinculantes, como o próprio nome informa, são de observância obrigatória⁵⁰, o Juízo da Execução Penal responsável pela fiscalização do cumprimento da pena dos custodiados do IPPSC deveria ter aplicado os parâmetros fixados no Recurso Extraordinário a fim de que fossem respeitados os princípios da legalidade e da individualização da pena. Isso porque a manutenção de

⁵⁰ As súmulas vinculantes estão previstas no artigo 103-A da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e foram regulamentadas pela Lei nº 11.417/2006. Tais mandamentos judiciais são de observância obrigatória e seu conteúdo resume precedentes jurisprudenciais do STF, que só podem ser modificados pelo referido órgão. Isto é, qualquer decisão em sentido contrário ao da Súmula Vinculante será considerada nula, salvo por estabelecimento de nova lei.

sentenciado em regime mais gravoso implica excesso de execução que, como mencionado outrora, aliada à superlotação, favorece a expansão do controle das organizações criminosas. No mesmo sentido, destacou o relator Ministro Gilmar Mendes:

Do ponto de vista fático, os indicativos são de que a manutenção dos presos no regime mais gravoso contribui apenas para a perda do controle das prisões pelo Estado, enfraquecendo a própria segurança pública. Durante a audiência pública realizada neste processo, fiquei muito impressionado com o depoimento do juiz de execuções penais de Porto Alegre/RS, Sidinei José Brzuzka, a esse respeito. Narrou o magistrado que a declaração de inconstitucionalidade do regime integralmente fechado para os crimes hediondos e equiparados pelo STF produziu imediato déficit de vagas no regime semiaberto. Ou seja, o reconhecimento de um direito gerou um impacto até então impensado. Para administrar a questão, o magistrado relatou ter mantido, no regime fechado, os presos com direito ao regime semiaberto. O que aconteceu foi trágico – as facções de presos passaram a controlar o sistema de progressão de regime. Quando precisavam que um de seus membros progredisse, ordenavam a presos do regime semiaberto que não eram de facção que deixassem de retornar para serem recolhidos após saídas autorizadas. Com isso, passaram a dispor das vagas, como se de sua propriedade fossem. Ou seja, o Estado perdeu por completo o controle do sistema. Além disso, o Estado tornou-se incapaz de garantir minimamente os direitos e a própria segurança dos presos que não faziam parte de facções. Como já afirmado, o preso é pessoa, é um sujeito de direitos. Não pode ser visto perpetuamente como um inimigo. O Estado tem o dever de garantir aos presos em geral a oportunidade de ressocialização. Se não conseguimos garantir a segurança daquele que está em processo de ressocialização – progrediu ao regime semiaberto e está trabalhando –, estamos falhando em cumprir a principal função da execução penal: a ressocialização. Por todas essas razões, a manutenção do preso no regime mais severo não é uma alternativa.

Ademais, conforme análise das Medidas Provisórias de 22 de novembro de 2018, a própria Corte IDH considerou a aplicação da Súmula Vinculante 56 adequada para a situação dos custodiados do IPPSC:

Esta Corte constata que a decisão do Supremo Tribunal Federal do Brasil é meridianamente clara e não deixa margem a dúvidas de que, em casos de falta de vagas, ou seja, de superlotação e superpopulação, o Juiz da Execução Penal deve determinar a saída antecipada do preso, sua liberdade eletronicamente monitorada ou prisão domiciliar. A lógica jurídica dessa decisão é garantir que a pena do condenado não seja ilícita ou viole os direitos fundamentais da individualização da pena e a integridade pessoal do preso. No entanto, compete aos juízes de execução penal determinar se o local de detenção é adequado ao regime de cumprimento de pena do condenado. A Corte Interamericana considera que a Súmula Vinculante 56 é plenamente aplicável como precedente obrigatório à situação dos beneficiários das presentes medidas provisórias, em

razão dos fatos expostos na presente resolução e em resoluções anteriores do Tribunal. (Resolução de 22 nov. de 2018, pág. 21)

A saber, os parâmetros do Recurso Extraordinário em tela surgiram a partir da percepção da situação de calamidade do sistema prisional brasileiro como um todo. Antes da prolação do acórdão, os sentenciados das unidades prisionais superlotadas que eram beneficiados com os incidentes da execução penal eram mantidos em regime mais gravoso (fechado), ou eram colocados em regime menos gravoso, situação que também contrariava o princípio da legalidade, ficando aquém do necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, conforme disposição do artigo 59 do Código Penal.

A criação de novas vagas e novos estabelecimentos prisionais, pauta recorrente quando o assunto é a inflação carcerária, mostra-se contraproducente na medida em que não se pretende o aumento do número de prisões, mas a melhoria da gestão de vagas e da aplicação dos institutos despenalizadores como forma de atenuar a superlotação. É o que o jurista Rodrigo Duque Estrada Roig⁵¹ defende:

A construção ou ampliação de novos estabelecimentos penais não é a solução para o refreamento do quadro de superlotação, assim como a ampliação ou construção de mais e mais ruas não seria a solução para conter o excesso de tráfego. Seguindo tais orientações, faríamos do Brasil um país de vias e prisões. Curiosamente, se indagados, muitos dos que acreditam na construção ou ampliação de estabelecimentos penais se colocariam contrários à ampliação ou construção de ruas, por entenderem que tal medida seria meramente paliativa, não atacando os problemas estruturais do tráfego urbano e, no fim das contas, aumentaria os gastos públicos e o tamanho do problema. (ROIG, 2014, p. 108).

No mesmo sentido, para que nenhum preso seja submetido a cumprimento de pena incompatível ao regime em que se encontra, o Recurso Extraordinário criou medidas que conformassem os regimes prisionais à realidade carcerária de forma que o cumprimento de pena não ficasse nem além, nem aquém dos parâmetros estabelecidos para os regimes semiaberto e aberto.

Para tanto, elaborou-se que, quando observado o déficit de vagas, fosse determinada a saída antecipada. Isto é, ao sentenciado que já havia progredido para o regime semiaberto, seria concedida a liberdade eletronicamente monitorada – logo,

⁵¹ ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Um princípio para a execução penal: numerus clausus*. Revista Liberdades - Publicação do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, São Paulo, n. 15, p. 104-120, fev. 2014.

a saída antecipada ao regime aberto - para que fosse aberta vaga para o que está prestes a progredir do fechado para o semiaberto. Da mesma forma, para que o primeiro fosse colocado em liberdade eletronicamente monitorada, o que já cumpria a pena no regime aberto poderia ter a pena privativa de liberdade substituída pela restritiva de direitos ou estudo, desde que preenchidos, nos dois casos, os requisitos objetivo e subjetivo.

Para a aplicação da medida da saída antecipada, foi feita a proposta de criação do Cadastro Nacional de Presos, que deveria conter os dados do preso, onde está recolhido e o atestado de penas atual por exemplo. Foi no mesmo semestre da publicação do julgado que o SEEU – Sistema Eletrônico de Execução Unificado – começou a ser implantado nos tribunais.

O sistema conseguiu concentrar diversas informações dos sentenciados que, devidamente alimentadas, fornecem todas as previsões de benefícios, a partir do atestado de penas, além das informações necessárias para que os magistrados consigam fiscalizar devidamente todos os incidentes da execução penal, inclusive para a aplicação da medida da saída antecipada.

A segunda medida determinada pelo STF é a liberdade eletronicamente monitorada. Para o ministro Gilmar Mendes, a prisão domiciliar isolada gera inconvenientes desnecessários, além de fiscalização insuficiente para os sentenciados do regime semiaberto. A LEP prevê em seu artigo 117 que a prisão domiciliar somente será admitida nas seguintes hipóteses:

Art. 117. Somente se admitirá o recolhimento do beneficiário de regime aberto em residência particular quando se tratar de:

I - condenado maior de 70 (setenta) anos;

II - condenado acometido de doença grave;

III - condenada com filho menor ou deficiente físico ou mental;

IV - condenada gestante.

Para que fosse possível a concessão de prisão domiciliar nos regimes semiaberto e aberto fora das hipóteses supracitadas, o STF entendeu que seria cabível a harmonização com a liberdade eletronicamente monitorada e o trabalho e o estudo externos. Quer dizer, a prisão domiciliar, *per se*, é ineficaz e ineficiente para o controle e a fiscalização do cumprimento de pena, excetuadas as hipóteses legais. Mas, se aliada à monitoração eletrônica, prevista no art. 146-B, II e IV da LEP, e ao

trabalho e estudo externos, torna-se extremamente eficaz, eficiente e voltada ao cumprimento da função social da pena.

Assim, a liberdade eletronicamente monitorada deve ser aplicada aos que saem antecipadamente e, também, aos que estão em prisão domiciliar por ausência de vagas. A terceira medida consiste na substituição da pena privativa de liberdade pela pena restritiva de direito ou por estudo aos condenados que forem progredidos ao regime aberto. Tal determinação parte do entendimento que incluir o progredido ao aberto no sistema de monitoração eletrônica sobrecarregaria o número de equipamentos disponíveis para os que cumprem o regime semiaberto.

Nesse ponto, muito mais compatível com o regime aberto são as penas restritivas de direito do que a prisão domiciliar monitorada, tendo em vista que as “casas de albergado” que, em tese, são os locais de cumprimento de pena do regime aberto, são destinadas ao recolhimento noturno e aos fins de semana. Isto é, conforme disposição do art. 36, *caput*, do Código Penal, “o regime aberto baseia-se na autodisciplina e senso de responsabilidade do condenado” e, por isso, lhe é concedida a oportunidade de exercer labor fora do estabelecimento penal e sem vigilância.

Consequentemente, mostra-se mais razoável e coerente a substituição da PPL por PRD na modalidade de limitação de fim de semana, por exemplo, em relação ao sentenciado que está em regime aberto do que sua inclusão no monitoramento eletrônico. Por fim, o Supremo entendeu que até que as medidas supramencionadas fossem estruturadas e adotadas, os sentenciados poderiam ser beneficiados com a prisão domiciliar sem monitoramento eletrônico com o fito de que não houvesse excesso de execução com a manutenção de sentenciado em regime mais gravoso.

A Corte Nacional também ressaltou que, para além dessas medidas, os Juízos das Execuções Penais devem adotar as medidas que entenderem cabíveis e adequadas para sanar a problemática da falta de vagas dentro de suas realidades, tendo em vista que o sistema prisional brasileiro é multifacetado.

Para ilustrar, a fomentação de parceria público-privadas com o objetivo de ampliar o número de vagas de trabalho interno nas unidades prisionais contribui para o benefício da remição. Ademais, o incentivo ao trabalho externo no regime semiaberto monitorado, também visando à remição, é benéfico no sentido de acelerar

a progressão ao regime aberto, liberando mais rapidamente vagas para o semiaberto, além de ser medida ressocializadora.

Diante dos parâmetros estabelecidos pela Suprema Corte nacional, o cumprimento dos regimes semiaberto e aberto está se tornando muito mais realizável na prática, evitando o excesso de execução na medida em que foi conformado à realidade carcerária brasileira até que sejam alteradas, legislativamente, as disposições dos artigos 35 e 36 do Código Penal.

Vale ressaltar que, durante a pandemia de Covid-19, a aplicação da Súmula Vinculante 56 foi essencial para evitar tragédias em unidades que estavam superlotadas, tendo em vista o alto nível de transmissão do vírus. A viabilização do monitoramento eletrônico foi resolutiva, principalmente porque evitou que sentenciados dos regimes semiaberto e aberto entrassem e saíssem das unidades prisionais, movimentação que possibilitaria maior risco de contaminação aos presos que cumpriam a pena no regime fechado.

Foi justamente nesse período que o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, após a aplicação das medidas de saída antecipada e/ou liberdade eletronicamente monitorada⁵², conseguiu compatibilizar sua lotação com o número de vagas, fazendo cessar os efeitos da Medida Provisória de 22 de novembro de 2018 no que tange ao cômputo em dobro de cada dia de pena cumprido naquela unidade.

5. CONCLUSÃO

O objetivo desta monografia foi, em primeiro plano, o estudo minucioso da situação vivenciada pelos habitantes do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho no período que fora determinante para a expedição das Medidas Provisórias de 22 de

⁵² “A Vara de Execuções Penais, visando minimizar os riscos epidemiológicos do Covid-19 dentro do sistema prisional, em sede de procedimento especial instaurado a partir de Ofício SEAP/SEAPGABINETE SEI n. 128, proferiu decisão conferindo autorização para que os apenados do regime semiaberto, beneficiados com as saídas extramuros, possam permanecer em suas residências, dispensado o retorno às unidades prisionais. Apenas a título de ilustração, a criteriosa e delicada atuação do Poder Judiciário na adoção de medidas tendentes a minimizar os riscos epidemiológicos do Covid-19 no sistema prisional acabou por ensejar uma diminuição significativa da população carcerária do Rio de Janeiro. Neste particular, dados oficiais da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro demonstram que o efetivo carcerário passou de 52.473 em 9/3/2020 para 43.819 em 26/4/2021, apresentando uma curva constante de diminuição.” (*Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil*. CNJ, 2021, p. 60)

novembro de 2018 da Corte IDH. A partir da referida análise, foi possível relacionar a temática da compensação penal e, especificamente, a situação da superlotação vivenciada no IPPSC pelos sentenciados, que estavam em regime semiaberto, com a Súmula Vinculante 56 do STF.

Em decorrência disso, vislumbrou-se, tanto com as demandas do IPPSC, quanto com a entrevista com o coordenador do GMF/TJMG, Lourenço Migliorini Fonseca Ribeiro (Anexo I), que o cerne da problemática do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro está na precária e insuficiente prestação de atendimento médico-psicossocial, dentro dos estabelecimentos penais, aliada à superlotação carcerária, que favorece, inclusive, a proliferação de enfermidades.

Como mencionado na introdução, o escopo da pesquisa se voltou à compreensão dos fenômenos até aqui estudados para a elaboração de conclusões teóricas acerca da temática. A primeira, consiste no paradoxo existente entre a inércia de parte dos magistrados da primeira instância, quando não conhecem e reconhecem a realidade do sistema prisional e, a partir disso, deixam de adotar medidas para assegurar a integridade dos custodiados, em contraste com a atuação ativa da geração de magistrados garantistas e das Cortes Superiores no que diz respeito à tentativa de atenuação do estado de coisas inconstitucional e à garantia dos direitos fundamentais dos privados de liberdade.

Conquanto a superlotação do IPPSC tenha sido superada e, por conseguinte, os efeitos da Medida Provisória de 22 de novembro de 2018 tenham cessado no ano de 2020, o cenário precário e subumano das unidades prisionais brasileiras permaneceu inalterado, fato comprovado pelo recente reconhecimento, pelo STF, do estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro.

Vale ressaltar que a ausência estatal no fornecimento de segurança e proteção, assim como na garantia dos direitos fundamentais dos custodiados, tende ao fortalecimento do poder das organizações criminosas dentro dos ambientes prisionais, resultando em maior inclinação para a reincidência criminal, conforme ilustrado no tópico 2.1

Quer dizer, medidas extremas, como o cômputo da pena em dobro – especificamente, em unidades prisionais sob intervenção de Medidas Provisórias da

Corte IDH -, foram adotadas para amenizar os danos suportados pelo cumprimento da pena ilícita, assim como para garantir a integridade física e a dignidade dos custodiados. O que se depreende de tais medidas é que não são suficientes para sanar o problema, mas, tão somente, seus efeitos mais danosos, como os óbitos e doenças registrados. A situação atual do sistema carcerário denota a urgência na adoção de políticas públicas de maneira sistêmica em detrimento da mera aplicação de medidas paliativas.

Nesse sentido, foi possível concluir que não só é necessária a alteração legislativa acerca dos dispositivos que tratam dos regimes aberto e semiaberto de cumprimento de pena, de forma a adequá-los à realidade social, como mostra-se fundamental a atuação do Judiciário quando há inércia por parte dos demais poderes, desde que observados todos os preceitos legais e constitucionais.

Com a edição da Súmula Vinculante 56 do STF e a declaração do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro na ADPF 347, a Suprema Corte nacional compeliu os magistrados das Varas de Execução Penal, em conjunto com o CNJ, DEPEN e demais órgãos da execução penal, a, de fato, zelarem pela dignidade e pelos direitos fundamentais daqueles que cumprem a pena. Quer dizer, enquanto não houver alteração legislativa, os parâmetros estabelecidos no RE 641.320/RS devem ser seguidos visando ao resguardo da vida e da integridade dos custodiados de todo o território brasileiro, na medida em que a superlotação carcerária é questão que há muito se prolonga.

Além disso, como mencionado, o trabalho é direito e dever dos sentenciados e tem poder ressocializador, ao contrário da privação de liberdade voltada apenas à função retributiva da pena, que, na situação de precariedade das unidades prisionais brasileiras, adoece e mata.

Dessa forma, o incentivo ao trabalho e ao estudo com a ampliação das respectivas vagas, dentro e fora das unidades prisionais, é medida que favorece, em muito, o processo de ressocialização, além de contribuir para a atenuação da superlotação dos estabelecimentos penais, visto que a concessão de remição por trabalho e estudo leva à antecipação da previsão de alcance dos benefícios da execução da pena.

REFERÊNCIAS

ACESSO À JUSTIÇA: o Podcast da Defensoria do RJ. [Locução de]: Débora Diniz. 19. *Plácido de Sá Carvalho: onde a pena vale por duas*. Entrevistados: Leonardo Rosa e Vivian Baptista Gonçalves. Rio de Janeiro: Spotify, 28 jun. 2021. *Podcast*. Disponível em: <<https://open.spotify.com/episode/7DKyHH7dyjuqblEqG9gcNa>>. Acesso em 16 ago. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498>>. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. *Código Penal*, 7 dez. 1940. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 20 ago. 2023.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em:

_____. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. *Institui a Lei de Execução Penal*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em 11 jan. 2023.

_____. Ministério da Justiça. Ouvidoria Nacional dos Serviços Penais. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Relatório de Inspeção em Estabelecimentos Penais do Rio de Janeiro. Período: 3 a 4 de outubro de 2016*. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/relatorios-de-inspecao/2016/8%20-%20RELATORIO%20DE%20INSPECAO%20EM%20ESTABELECIMENTOS%20PENAI%20DO%20ESTADO%20DO%20RIO%20DE%20JANEIRO.pdf/view>> Acesso em: 02 out. 2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *RHC 136.961/RJ*, Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, por unanimidade, julgado em 15/06/2021, DJe 21/06/2021. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=018205>>. Acesso em: 21 ago. 2023

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº347*. Brasília, 4 out. 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>>. Acesso em: 21 out. 2023

_____. 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 nº 165 de 08/08/2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=3352>>. Acesso em: 12 out. 2023.

CABRAL, Thiago Colnago; RIBEIRO, Lourenço Migliorini Fonseca; SORCI, Paulo Eduardo de Almeida. (Org.). *Regras de Mandela: o padrão mínimo da ONU para tratamento de reclusos*. 1 ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *A Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22/11/2018, que determina o cômputo da pena em dobro, deve ser aplicada a todo o período cumprido pelo condenado no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho (IPPSC)*. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/8ce241e1ed84937ee48322b170b9b18c>>. Acesso em: 27/02/2023

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Atuação da Corregedoria Nacional reforça inspeções no sistema carcerário*. 23 ago. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/atuacao-da-corregedoria-nacional-reforca-inspecoes-no-sistema-carcerario/>. Acesso em: 29 ago. 2023.

_____. *Informe sobre as medidas provisórias adotadas em relação ao Brasil*. CNJ, 2021. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/484>>. Acesso em: 17 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Regras de Mandela: regras mínimas padrão das Nações Unidas para o tratamento de presos*. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/403>>. Acesso em: 17 out. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 13 de fevereiro de 2017*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/jurisprudencia-corte-idh/medidas-provisorias/>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

_____. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 31 de agosto de 2017*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/jurisprudencia-corte-idh/medidas-provisorias/>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

_____. Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/jurisprudencia-corte-idh/medidas-provisorias/>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

FREITAS, Paulo. *Criminologia Midiática e Tribunal do Júri: a influência da mídia e da opinião pública na decisão dos jurados*. 2. ed. Niterói: Impetus, 2018.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de Execução Penal: volume único*. Juspodivm, Salvador, 2022.

MARANHÃO, Débora D. A. et al. *Hérnia inguino-escrotal gigante - relato de caso*. São Paulo: Arquivos Médicos dos Hospitais e da Faculdade de Ciências Médicas da Santa Casa de São Paulo, 20 jul. 2018. Disponível em: <<https://arquivosmedicos.fcmsantacasasp.edu.br/index.php/AMSCSP/article/view/147>> Acesso em: 19 ago. 2023.

MASSON, Cleber. *Direito penal: parte geral (arts. 1º a 120)*. 14ª ed. São Paulo: Método, 2020.

NEGREIROS, Conceição de Maria Silva. *O cabimento da prisão domiciliar para o preso no regime fechado e para o preso provisório na hipótese de falta de vaga no sistema prisional*. 2021. 85 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

NOGUEIRA JUNIOR, Gabriel Ribeiro. *A tutela penal da pessoa idosa hipervulnerável: mera expansão do direito penal ou necessária proteção a direitos fundamentais?* 2020. Tese (Doutorado em Direito Público) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

NÚCLEO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA DEFENSORIA PÚBLICA. *Relatório Fiscalização Plácido de Sá Carvalho 24/04/2017*, 2017: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017. Relatório. Disponível em: <<https://defensoria.rj.def.br/Cidadao/NUSPEN>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana Sobre Direitos Humanos*, 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: Assembleia General, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes sobre su misión al Brasil: Nota de la Secretaría*. A/HRC/31/57, 5 de enero de 2016.

RECH, Werner Abich. *Cômputo da pena em dobro por superlotação*. Brasília: YouTube, 18 maio 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=SsbhWMzLSrw&list=PL3jHJ_dVi2yVhQJXQrLop-CfpfXM6ysty&index=26 . Acesso em: 27 ago. 2023.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Um princípio para a execução penal: numerus clausus*. Revista Liberdades - Publicação do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, São Paulo, n. 15, p. 104-120, fev. 2014.

SÁNCHEZ, Alexandra, et al. *Mortalidade e causas de óbitos nas prisões do Rio de Janeiro, Brasil*. Cadernos de Saúde Pública, 2021.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. *Curso de Processo Penal e Execução Penal*. 16ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

VALOIS, Luís Carlos. *Processo de execução penal e o estado de coisas inconstitucional*. 2ªed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Penas Ilícitas: un desafío a la dogmática penal*. Buenos Aires: Editores del Sur, 2020.

ANEXO I – ENTREVISTA COM O JUIZ DE DIREITO DA VARA DE EXECUÇÕES PENAIS DE UBERLÂNDIA, CORREGEDOR DOS PRESÍDIOS DE UBERLÂNDIA E COORDENADOR DO GMF/TJMG, LOURENÇO MIGLIORINI FONSECA RIBEIRO

1) No livro “Regras de Mandela, o padrão mínimo da ONU para tratamento de reclusos”, o senhor mencionou, no capítulo que trata dos instrumentos de controle e inspeção, os casos dos estabelecimentos prisionais sob intervenção de Medidas Provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Qual a percepção do senhor acerca do tema da compensação penal no caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho?

Resposta: Bom, a Corte vinha sinalizando, já com condenações anteriores, de que o estado do sistema prisional brasileiro era muito ruim. E quando ela descreve lá nos “Considerandos” as condições do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, ela disse que chegou no limite máximo, e aí que superou qualquer nível tolerável para abrigamento de pessoas em conflito com a lei. Penso que a Corte, nesse julgamento, deu um ultimato para o Brasil e, depois, houve algumas respostas do Judiciário brasileiro com a ADPF 347 que, agora, semana passada o Supremo formou maioria no sentido de reconhecer o estado de coisas inconstitucional. Depois nós tivemos o *habeas corpus* das mulheres grávidas, tivemos o *habeas corpus* coletivo concedido na época da pandemia, dos presos do regime semiaberto, nós tivemos o Recurso Extraordinário do Rio Grande do Sul também, que determina a impossibilidade de cumprimento de pena em regime mais gravoso. Todas essas decisões judiciais, decorrentes de forma direta ou indireta das decisões, né, não só dessa, mas das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Especificamente em relação ao Instituto Plácido de Sá Carvalho, precisava conhecer a realidade para poder manifestar se a decisão da Corte foi certa ou errada. Pelos “Considerandos”, me pareceu uma decisão muito dura, extrema, mas necessária.

2) Como juiz da VEP e corregedor dos presídios da Comarca de Uberlândia/MG, quais pontos o senhor destacaria como primordiais para a manutenção de condições de cumprimento de pena minimamente dignas?

Resposta: Bom, nós temos que, para responder essa pergunta, separar dois cenários: o cenário ideal e o cenário real. No cenário ideal, e aí também o Supremo já decidiu sobre isso, mas no âmbito socioeducativo, é a atribuição de um preso por vaga. No caso adolescente, né, em conflito com a lei. Então no sistema socioeducativo não é possível mais ter qualquer tipo de superlotação dentro de unidade prisional. Em Minas Gerais, nós tivemos uma reunião na semana passada e algumas unidades trabalham com 60% da capacidade, porque o sistema socioeducativo já chegou em um nível de evolução que eles fixam a capacidade conforme a capacidade, a condição de atendimento da unidade. Então não é capacidade por número de leitos, é capacidade por número de leitos somada à condição de atendimento, e aí toda a rede

de atendimento que o socioeducativo tem que dar. Dentro do sistema prisional, isso ainda não é possível. Então aí nós vamos sair agora do mundo ideal, que seria um preso por vaga, com toda a estrutura de atendimento, para o mundo real. Há uma resolução do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que fixa como superlotação tolerável 137,5%. Ou seja, fazendo números mais arredondados, 40% de superlotação. Ainda que você considere isso como mínimo, para que exista um cumprimento de pena com dignidade, você tem que somar isso, esses 40% de superlotação, com toda a rede de atendimento. Acho que o que nós precisamos evoluir, tanto aqui, quanto em outros lugares que eu já visitei, é a rede de atendimento interno da unidade, como médico, dentistas, assistente social, psicólogo, psiquiatra, enfermeiro e, também, além dessa rede toda de atendimento à saúde, investir no suporte administrativo, para que possa tramitar mais rápido as questões da remição e, também, as propostas de trabalho possam ser analisadas mais rapidamente, não gerando prejuízos para essas pessoas no âmbito interno da unidade prisional.

3) Como coordenador do GMF, quais são os maiores desafios em relação à superlotação e à superpopulação das unidades prisionais de Minas Gerais?

Resposta: Minas é um país, né? Já escutou isso em muitos lugares. Você tem realidades muito diversas dentro de Minas e dentro da mesma Comarca. E aí eu cito como exemplo Ribeirão das Neves. Ribeirão das Neves você tem uma unidade com quase 200% de capacidade e a parceria público-privada, a unidade que a gente costuma chamar ela propriamente PPP. A PPP é um por um, então, por força de contrato, ela não pode ter superlotação. A PPP é um modelo ideal que não tem superlotação, tem toda a rede de atendimento composta, tem oportunidades de trabalho interno, dentro da unidade, fiscalização rápida para oportunidades externas, para proposta externa de trabalho. E aí, de outro lado, você vai para a Penitenciária José Maria Alkimim, que é a primeira penitenciária do estado, e você pega o quadro de um prédio histórico, absolutamente precário, as condições de abrigamento são absolutamente precárias, você tem celas que não têm a menor condição de habitabilidade. E aí você tem esses dois cenários. Então essa resposta tem muito a ver com a outra, que o maior desafio é equilibrar a superlotação dentro do estado, e, aí, dentro da mesma Comarca; lidar com os públicos diferentes e hoje você tem: homens, mulheres, todo o público LGBTQIAPN+; e, dentro desses três públicos, que são os maiores públicos, você ainda tem que separar as facções criminosas. Aqui nós temos o PCC com uma área de influência razoavelmente grande e o Comando Vermelho, com uma área de influência também grande, mas menor do que a do PCC, e essas áreas de influência estão bem delimitadas. Então, ainda dentro da separação desses públicos, você tem que se preocupar com a separação das facções criminosas. Então, respondendo objetivamente a pergunta, os desafios são melhorar as condições de atendimento, equilibrar a superlotação e dar o atendimento diferenciado que cada um desses públicos merece.

4) O senhor acredita que as últimas determinações do julgamento da ADPF 347, principalmente a elaboração de planos para enfrentamento do estado de coisas inconstitucional, surtirão efeitos rápidos e suficientes para transformar o cenário do sistema prisional?

Resposta: Vou começar pelo final. O ativismo judicial é uma questão que me preocupa. A ADPF é uma possibilidade legal estabelecida, então o Supremo não fez nada que não fosse chamado a fazer, a competência para julgar é dele mesmo. Então não considero que, nesse caso, o Supremo fez ativismo judicial. Em outras situações, sim. Tanto que o Congresso tem... o Supremo julga, o Congresso publica uma lei. O Supremo julga, o Congresso publica uma lei. Sobre o sistema prisional, o Congresso não vai publicar lei, o que indica que não se trata de ativismo judicial. As medidas, me parecem que vão surtir efeito, não de forma rápida. E aí quando os estados vão elaborar planos, e a gente estava até conversando sobre isso na semana passada lá no GMF, quando os estados elaboram planos, nós temos toda a burocracia estatal que impede o estado de executar o plano dentro do mesmo exercício financeiro. O estado não é uma empresa. Então o estado tem que fazer a licitação, e a licitação demora, tem recursos contra a licitação, e, às vezes, a licitação passa de um ano para o outro. Então, dentro do plano, isso vai ter que haver uma flexibilização. Se eu quiser gerar vaga rápido, eu tenho empresas que conseguem construir unidades prisionais em um espaço de tempo muito curto com materiais específicos, de alta durabilidade e de alta eficiência. Só que essas empresas só podem ser contratadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação. Isso também tem que ir dentro desse plano de melhoria das condições do sistema prisional, aí é possível. Outra medida salutar é impedir que sejam contingenciados recursos do Fundo Penitenciário Nacional. Então os recursos do Fundo Penitenciário Nacional têm que ser usados dentro dessa finalidade. Então quando você soma flexibilização da possibilidade de uso desse recurso pelo estado, porque o recurso existe no Fundo Penitenciário, é um recurso muito grande. Possibilidade de flexibilização de uso desse recurso pelo estado, com a dispensa ou a inexigibilidade de licitação, para que você acelere a geração de vagas e impedir que seja contingenciado o recurso, essas três medidas somadas, eu acredito que elas podem produzir resultados rápidos. É a única possibilidade de produzir resultado rápido. As demais questões tocam muito o Poder Judiciário, que os juízes fundamentem melhor as decisões de não aplicação de medida cautelar, que qualquer conversão de prisão seja devidamente fundamentada e não seja um ato automático. Isso sempre me pareceu algo muito óbvio, que para você mandar prender alguém, a prisão é exceção, e você tenha que fundamentar. Mas, às vezes, o óbvio precisa ser dito. E o Supremo disse o óbvio, ele disse: “ó, para você não manter alguém em liberdade, você tem que fundamentar muito bem a sua decisão”. E, uma outra questão que me parece muito elementar, mas que não vinha tendo o devido cuidado, é que quando você pega as medidas cautelares diversas da prisão do art. 319, me parece claro que elas têm uma ordem de gradação. Você começa na mais branda e vai até a mais restritiva, que é o monitoramento eletrônico. E os juízes vão direto na mais restritiva, eles não fundamentam por que não aplicaram nenhuma das anteriores. Então me parece que, se os juízes não mudarem a forma de decidir, nós vamos poder construir a quantidade de presídios que for, que nós vamos sempre ter um quadro de

superlotação, um quadro de déficit de vagas, se não mudar a forma de decidir, especialmente os crimes sem violência ou grave ameaça.

5) E, agora, uma pergunta que me veio durante o discurso do senhor. O que o senhor acha que impede a disponibilização dos recursos do Fundo Penitenciário?

Resposta: Os estados conseguirem apresentar projetos minimamente viáveis. É isso. Tem até um artigo ali, depois eu vou passar para você dar uma olhada. O recurso existe, os estados apresentam projeto e o estado não consegue executá-lo, seja porque não vai conseguir executar dentro do exercício financeiro, seja porque o estado tem que entrar com uma contraprestação e ele não consegue. Então o que é que o Fundo Penitenciário tem feito? Tem comprado viatura. Sendo que a gente sabe que o problema do sistema prisional não é viatura. É apoio administrativo, médico, odontológico, psicológico, psiquiátrico, efetivo de policiais penais para que possa fazer a movimentação de presos para trabalho interno e para esses atendimentos internos que são necessários no interior da unidade prisional e, especialmente, a geração de vagas. Então comprar viatura não vai resolver o problema do sistema prisional, só que é o que os estados conseguem fazer, porque é uma coisa de execução imediata. Vem o dinheiro do FUNPEN, você compra viatura. É isso que tem sido feito. Então o estado não tem, e aí todos os estados da federação e a União, Estado *lato sensu*, não tem eficiência para gerir esse recurso e, por isso que ele, via de regra, é contingenciado, devolvido para os cofres públicos da União e a União acaba gastando em outras coisas que não no sistema prisional.