

O CONTROLE DA EXECUÇÃO PENAL E DA SUPERPOPULAÇÃO CARCERÁRIA NA
JURISPRUDÊNCIA DAS CORTE REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

*CONTROL OF CORRECTIONS SYSTEMS AND PRISON OVERCROWD IN THE CASELAW
OF REGIONAL HUMAN RIGHTS COURTS*

Carlos Eduardo Japiassú^A

 <https://orcid.org/0000-0003-1737-3754>.

^A Possui graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1992), mestrado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1997), doutorado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2002) e fez estágio pós-doutoral na University of Warwick (2009). Atualmente é Professor Titular de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Professor Titular de Direito Penal da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da Universidade Estácio de Sá. É professor conferencista do Curso de Master Droit de l'Exécution de Peines et Droit de l'Homme, organizado pelas Universidades de Bordeaux IV, de Pau et des Pays de l'Adour e École Nationale de Administration Penitentiaire (ENAP), em Agen, na França. É pesquisador convidado do Research Center on International Cooperation Regarding Persons Sought for Corruption and Asset Recovery in G20 Member States, localizado na Beijing Normal University, em Pequim, China. É Vice-Presidente da Association Internationale de Droit Penal (AIDP), Presidente Honorário do Grupo Brasileiro da AIDP, Vice-Presidente do Comitê Internacional de Penalistas Francófonos (CIPF) e Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Execução Penal. Foi Conselheiro Titular do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), vinculado ao Ministério da Justiça (2008-2012), foi Secretário-Geral (2014-2019) e Secretário-Geral Adjunto (2004-2014) da AIDP, foi membro do Conselho Diretor do Siracusa International Institute, em Siracusa/ Itália (2009-2021), foi professor convidado da Loyola University, de Nova Orleans, Estado Unidos e prestou consultoria técnica ao Fundo Monetário Internacional (FMI), em matéria de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (2006).

Correspondência: luispica280@gmail.com

DOI: 10.12957/rfd.2023.65157

Artigo submetido em 03/02/2022 e aceito para publicação em 05/04/2023.

Resumo: A jurisprudência dos sistemas regionais de direitos humanos tem contribuído para o desenvolvimento de padrões sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade e produzem impacto além das respectivas bases territoriais, exercendo influência na jurisprudência de outros sistemas regionais. O presente artigo aborda o controle da execução penal e a influência mútua entre os Sistemas Europeu e Interamericano de Direitos Humanos, no que diz respeito aos direitos das pessoas privadas de liberdade, especialmente no que se refere ao controle da superpopulação carcerária.

Palavras-chave: Encarceramento. Superpopulação. Penal. Política Criminal. Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Abstract: The caselaw of the regional human rights systems has contributed to the development of standards in respect to the rights of incarcerated people, and it has an impact beyond their territorial bases, exerting influence on the jurisprudence of other regional systems. This article deals with the mutual influence between the European, and Interamerican Human Rights Systems concerning the rights of incarcerated people, especially with regard to the control of prison overcrowd.

Keywords: Imprisonment. Overcrowding. Punishment. Criminal Policy. International Human Rights Law.

1. Introdução

O sistema penitenciário é superlotado e viola direitos humanos desde o seu início. Embora a primeira Constituição brasileira (1824) promettesse prisões seguras, limpas e bem arejadas, a primeira investigação no Parlamento brasileiro sobre a situação prisional, realizada nos anos 1930, descreveu células úmidas, insalubres e inabitáveis.¹

Diante da disparidade entre o que dispunham a Constituição, o Código Criminal do Império e a realidade carcerária, iniciou-se um movimento no sentido de reformar o aparato prisional herdado da era colonial, sendo tal bandeira empunhada pela Sociedade Defensora da Liberdade e Independência Nacional já em 1831 e, posteriormente empunhada pelos Poderes Públicos.²

Em que pese os esforços pela reforma, o quadro descrito na 1ª República perpetuou-se na segunda metade do século XX, acrescentando-se às mazelas do sistema prisional a imposição, durante o regime militar (1964-1985), de um modelo punitivo autoritário, no qual o Direito Penal serviu como instrumento de repressão política.³

O tema foi amplamente debatido durante o processo de redemocratização, instaurando-se o movimento que culminou na reforma de 1984 da parte geral do Código Penal e na promulgação da Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84 - LEP) e foi posteriormente

¹ O presente trabalho integra o rol de atividades do Programa Pesquisa Produtividade 2021 da Universidade Estácio de Sá, referente ao Projeto “O controle da execução penal e da superpopulação carcerária na jurisprudência das Cortes Regionais de Direitos Humanos”.

² Sobre vide JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano; SOUZA, Artur de Brito Gueiros. Direito Penal. Volume Único. São Paulo: Atlas, 2020, pp. 33-37.

³ JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano, La Loi pénitentiaire brésilienne; caractéristiques et perspectives après vingt-cinq ans. In MALABT Valérie, de LAMY Bertrand, et GIACOPELLI Muriel, *La Réforme du Code Pénal et du Code de Procédure Pénale : Opinio doctorum*, 2009, Paris, Dalloz, p. 73-74

reforçado pela fundação do Estado Democrático de Direito na Constituição de 1988.⁴

Nesse contexto, passou-se a adotar nova abordagem em relação à questão penitenciária, superando-se a teoria da especial relação de sujeição, optando-se por reconhecer o caráter jurisdicional do processo de execução penal, no qual o preso figura como sujeito de direitos.⁵

Em que pese o notável avanço no campo teórico e normativo, identifica-se, atualmente, um quadro de graves violações de direitos humanos no sistema prisional, podendo-se afirmar que as reformas legislativas não contribuíram para a solução da questão penitenciária.

Assim, embora algumas reformas legislativas desencarceradoras tenham sido introduzidas, nas últimas décadas do século XX, — contrariando uma tendência predominante de maior severidade e utilização da prisão como sanção preferencial do sistema penal — verifica-se um crescimento fortemente acentuado da taxa de encarceramento brasileira, produzindo um aumento da população carcerária em níveis que superam o esforço estatal de ampliação do sistema prisional.⁶

Mais recentemente, as taxas de encarceramento apresentaram aumento importante, passando de 135 a 317,67 por 100.000 habitantes, entre dezembro de 2001 e dezembro de 2020.

Hoje, o Brasil tem a terceira maior população carcerária do mundo e, talvez, em crescimento mais acelerado. Segundo o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), havia, em dezembro de 2020, 667.541 presos e 455.113 vagas no sistema prisional.⁷

Decorre daí um quadro de superlotação severa, o qual acarreta deterioração geral das

⁴ JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Desafios Contemporâneos da Execução Penal no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB*. Ano 1, Vol. 1, nº 1, Jun. 2013. Disponível em << http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/desafios_contemporaneos_da_execucao_penal_no.pdf >>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

⁵ Sobre Vide ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução Penal: Teoria Crítica*. São Paulo: Saraiva, 2014. pp.46-57.

⁶ JAPIASSU Carlos Eduardo Adriano, La Loi pénitentiaire brésilienne; caractéristiques et perspectives après vingt-cinq ans. In MALABT Valérie, de LAMY Bertrand, et GIACOPELLI Muriel, La réforme du Code pénal et du Code de procédure pénale : Opinio doctorum, 2009, Paris, Dalloz, p. 73-74. Sur le sujet, v. D.A. Dias Cintra Jr., A jurisdicionalização do processo de execução penal – o contraditório e a ampla defesa, *Revista brasileira de ciências criminais* nº 9, São Paulo, RT, p. 115- 132.

⁷ BRASIL. DEPEN. Ministério da Justiça. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN- Julho a Dezembro de 2020. Brasília, 2021. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZTU2MzVhNWYtMzBkNi00NzJLTlIOWItZjYwY2ExZjBiMWNmliwi dCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MwYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

condições do cárcere e é agravado pela escassez de assistência material, pela frequente utilização da violência física para manutenção da ordem no ambiente prisional e pela deficiência crônica nas prestações básicas como educação, assistência jurídica, e principalmente, serviço de saúde.

Tal situação não é exclusividade brasileira e, por conta disso, as recorrentes violações aos direitos das pessoas privadas da liberdade é frequentemente encontrado em diversos países do mundo.⁸ Assim, as cortes regionais têm sido chamadas a controlar o sistemas penitenciários nacionais, com a intenção de evitar o desrespeito aos humanos.

Esse artigo busca apresentar brevemente o sistema de controle da execução de penas brasileiro, para, a seguir abordar a jurisprudência das Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos.

2. O Direito de Execução de Penas Brasileiro

No que se refere à base legal, a execução de penas no Brasil organiza-se a partir da Constituição da República, além do Código Penal, Código de Processo Penal e Lei de Execuções Penais (Lei 7.210/84 - LEP).

Essa última estabelece a regulamentação geral do sistema penitenciário, juntamente com a Resolução 14/1994 do Conselho Nacional de Política Penal e Penitenciária, que fixa as regras básicas para o tratamento dos presos no Brasil e o Regulamento Penitenciário Federal (Decreto 6.049/07).⁹

Assim, a Constituição consagra o respeito à integridade física e moral dos presos e o art. 38 do Código Penal garante-lhes todos os direitos não atingidos pela privação de liberdade.

A LEP, por sua vez, fornece um rol exemplificativo de direitos dos presos, como alimentação, trabalho, educação, liberdade de culto, entre outros, além de prever o direito à assistência, material, jurídica, social e de saúde (art. 41, VII e art 10 a 27 da LEP).

⁸ Sobre a questão da superpopulação carcerária, vide FERREIRA, Ana Lúcia Tavares. Encarceramento e Sistema Penal. São Paulo: LiberArs, 2019.

⁹ BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Resolução nº 14 de 11 de novembro de 1994. Publicada no D.O.U em 02 de dezembro de 1994; BRASIL. Decreto 6.049 de 27 de fevereiro de 2007. Aprova o Regulamento Penitenciário Federal. Brasília, publicado em D.O.U. em 28 de fevereiro de 2007.

3. O Controle da Execução Penal

A lei brasileira adota um modelo difuso de controle da execução, de forma que a função é exercida por diversos órgãos, com atribuição concorrente, diversamente do que ocorre no modelo francês, no qual a atribuição é exclusiva do Controlador Geral das Prisões (“Contrôleur Général des Prisons”).¹⁰

O controle da execução é exercido pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Política Penal e Penitenciária, Poder Judiciário, Poder legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Penitenciários, Conselhos Comunitários, Departamento Penitenciário Nacional (art. 61 LEP) e Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Lei 12.847/2013).

O Conselho Nacional de Política Penal e Penitenciária (CNPCP) é uma agência subordinada ao Ministério da Justiça, da qual fazem parte treze membros, entre os quais professores e profissionais jurídicos, bem como representantes da comunidade e dos Ministérios das áreas sociais

Cabe ao CNPCP a condução de inspeções nos estabelecimentos de privação de liberdade, assim como a avaliação da evolução da execução de penas no nível estadual, com base nos relatórios dos Conselhos Penitenciários (art. 64, VIII LEP).

Após as inspeções, o CNPCP apresenta relatórios dirigidos às autoridades administrativas e judiciais diretamente encarregadas da implementação das medidas e programas apropriados, formulando recomendações e definindo um cronograma para o controle de seu cumprimento.

O Departamento Penitenciário Nacional, por sua vez, é o órgão responsável pela política penitenciária nacional, incumbindo-lhe a provisão orçamentária e direção administrativa do CNPCP, além de controlar a aplicação da lei de execução penal e conduzir inspeções nos estabelecimentos de privação de liberdade (art. 72 LEP).

Quanto ao controle judiciário, o mesmo abrange a preservação de um tratamento humano e a garantia de respeito aos direitos civis e políticos dos presos durante a execução de pena e, além disso, a fiscalização do sistema progressivo, da liberdade condicional, aplicação do indulto e outros direitos previstos na LEP (art. 1º, 2º, 66 e 194 LEP).

¹⁰ CÉRÉ, Jean Paul. *La Prison*. Paris: Dalloz, 2007. p. 109.

O controle exercido pelo juiz da execução compreende inspeções mensais aos estabelecimentos prisionais, cabendo-lhe, nesse caso, adotar as medidas cabíveis para assegurar o respeito aos direitos dos presos e instaurar investigações para apurar a responsabilidade em caso de constatação de práticas ilegais.

Cabe ainda ao juiz da execução controlar a aplicação de punições disciplinares pelo diretor do estabelecimento e impor regime disciplinar diferenciado nas hipóteses legais (art. 54 § 1º e 2º LEP).

A LEP prevê ainda o controle exercido pelo Ministério Público, seja por meio de inspeções mensais ou no âmbito dos processos de execução, formulando requerimentos, interpondo recursos ou opinando sobre pedidos de progressão de regime, livramento condicional, indulto, entre outros.

O controle da execução é exercido também pela Defensoria Pública, garantindo-se ao Defensor livre acesso a todos os locais de privação de liberdade, para entrevistar-se pessoalmente com os presos e para controlar as condições de detenção.(LC 132/2009).

A criação de serviços de assistência jurídica integral pela Defensoria Pública, dentro e fora dos locais de privação de liberdade para foi introduzida na LEP pela Lei 12.313/2010, impondo-se à administração penitenciária a construção de instalações reservadas ao Defensor Público em cada estabelecimento prisional, bem como o fornecimento de recursos pessoais e administrativos, informações e documentos sobre os presos. (art. 16 LEP)

No estado do Rio de Janeiro, porém, a criação do Núcleo do Sistema Penitenciário da Defensoria Pública Geral do Estado (NUSPEN DPGE) ocorreu em 1999 (Decreto nº 25.535/99), antes da mencionada alteração legislativa, tendo-se implementado um programa institucional de intervenção junto às unidades prisionais em razão da ineficiência da atuação estatal no enfrentamento do problema de superpopulação e das demandas dos presos por tratamento digno.

No final dos anos 2000, o atendimento jurídico integral pelo NUSPEN estendido aos presos e internados provisórios e, atualmente, a assistência aos presos é plenamente assegurada em todas as unidades do sistema penitenciário do Estado do Rio de Janeiro.

A presença física dos defensores públicos nas prisões e hospitais penitenciários, conjugada com sua atuação nos processos de execução, vem possibilitando o controle das violações de direitos fundamentais no ambiente carcerário e a efetivação célere dos direitos

no âmbito do processo executivo.¹¹

O controle exercido pelos Conselhos Penitenciários também abrange a inspeção dos estabelecimentos e redação de relatórios dirigidos às autoridades responsáveis pela adoção das medidas cabíveis para a garantir os direitos dos presos. Os Conselhos controlam, ainda ,os serviços de atenção aos egressos. (art. 70 LEP)

Há previsão, também, de controle pelos conselhos comunitários, os quais devem visitar os estabelecimentos de detenção, interrogar os presos e apresentar relatórios mensais ao juiz de execução.

Por fim, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Luta contra a Tortura (MNPCT), criado recentemente pela Lei 12.847/2013, deve também visitar os locais de privação de liberdade e apresentar relatórios ao Comitê Nacional de Prevenção e Luta contra a Tortura (CNPCT), ao Ministério Público e demais autoridades responsáveis. Esses dois Órgãos compõem, com o CNPCP e o DEPEN o Sistema Nacional de Prevenção e Luta contra a Tortura.

Embora o controle difuso, exercido por uma pluralidade de órgãos aumente a frequência da fiscalização nos estabelecimentos, o modelo mostra-se ineficaz no que diz respeito aos problemas gerados pelo acentuado crescimento da população carcerária e superpopulação nas unidades prisionais.

4. Controle da superpopulação carcerária e Sistemas Regionais de Direitos Humanos¹²

O problema da superpopulação carcerária tem sido objeto de inúmeras decisões no âmbito dos Sistemas Europeu e Interamericano de Direitos Humanos, podendo-se apontar uma tendência no sentido de se controlar o crescimento do contingente prisional por meio da atuação de organismos internacionais para influenciar os fatores internos ao sistema penal.

A Corte Europeia de Direitos Humanos (Corte EDH) examinou, nos últimos anos, numerosas demandas ligadas às condições de detenção relacionadas à superpopulação carcerária, uma vez que o problema persiste até os dias atuais em diversos países europeus,

¹¹ JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano et al. A Defensoria Pública e a Execução Penal no Brasil: uma abordagem sobre o acesso efetivo à Justiça no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em << http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_DP-e-ex-pe-no-Br-abordagem-do-acesso-a-J.pdf?x20748>>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

¹² O tema sobre o que aqui se discorre já foi anteriormente examinado em: JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano; FERREIRA, Ana Lúcia Tavares. Superpopulação carcerária e Sistemas Internacionais de Direitos Humanos. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 164. ano 28. São Paulo: RT, fevereiro 2020, p. 159-197.

como, por exemplo, Rússia e Itália, em que pese os esforços dos Estados-membros.¹³

Ressalte-se que, desde os primeiros anos de funcionamento da Corte, houve uma grande quantidade de demandas de indivíduos presos, porém a jurisprudência, durante décadas, limitou-se às questões procedimentais, deixando de apreciar condições materiais de detenção.¹⁴

Com a Convenção Europeia de Prevenção da Tortura e Tratamento ou Punição Desumano ou Degradante (1989), estabeleceu-se, no âmbito do Conselho da Europa, o Comitê de Prevenção à Tortura e Tratamento ou Punição Desumano ou Degradante (CPT). Ao CPT, caberia a prevenção de futuras violações de direitos humanos, promovendo inspeções e produzindo relatórios, a partir dos quais seriam desenvolvidos padrões e orientações a serem seguidos pelos Estados-membros.¹⁵

A partir dos anos 2000, a Corte EDH adotou postura atuante em relação aos direitos dos presos, dando força cogente às recomendações do CPT, com o reconhecimento, no caso *Kudla vs. Polônia* (2000), do princípio segundo o qual uma pena de prisão não pode submeter o interessado a sofrimentos cuja intensidade exceda o nível inevitável inerente à detenção.¹⁶

No caso *Dougoz e Peers vs. Grécia* (2001), por sua vez, constatou-se que as condições de vida deficientes seriam suficientes para caracterizar uma violação do art. 3º, dispensando-se a vontade de humilhação do indivíduo preso, especialmente nos casos de superpopulação crônica e não observância das regras de higiene.

Outra mudança significativa foi a de que simples a constatação objetiva de condições de detenção deploráveis permite qualificar como tratamento degradante, independentemente das consequências concretas ao estado de saúde do preso.¹⁷

¹³ COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS. (CDPC). *Livre Blanc sur le Surpeuplement Carcéral*. Disponível em: [<https://rm.coe.int/16806f993b>]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

¹⁴ VAN ZYL SMITT, Dirk. The history of European prison law and Policy. In: Van ZYL SMITT, Dirk; SNACKEN, Sonja. *Principles of European Prison Law and Policy, Penology and Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2011. E-book. p. 98.)

¹⁵ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). 2nd General Report in the CPT's Activities covering the period 1 January to 31 December 1991. Disponível em: [<https://rm.coe.int/1680696a3f>]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

¹⁶ CÉRÉ, Jean-Paul. La Surpopulation Carcerale entre Contraintes Europeennes et Realite Française. *Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB*, ano 1. v. 1, n. 1, jun. 2013. Disponível em: [https://www.google.fr/search?q=Revista+Eletr%C3%B4nica+de+Direito+Penal+AIDPGB.+Ano+1.+Vol.+1+n.+1+Junho+2013.&rlz=1C1EJFA_enBR711BR729&oq=Revista+Eletr%C3%B4nica+de+Direito+Penal+AIDPGB.+Ano+1.+Vol.+1+n.+1+Junho+2013.&aqs=chrome..69i57.1023j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

¹⁷ *Ibidem*.

O desenvolvimento da jurisprudência da Corte EDH para reconhecimento da precariedade das condições de detenção como forma de violação do art. 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) contribuiu para a adoção de uma postura mais atuante em relação aos direitos dos presos e, por consequência, para a evolução das decisões no sentido de se impor aos Estados-membros a obrigação de controlar a superpopulação carcerária.¹⁸

Nesse contexto, os juízes europeus estabeleceram a exigência de um espaço mínimo de vida individual de três metros quadrados, em celas compartilhadas, aproximando-se das preconizações do CPT, segundo as quais o espaço habitável coletivamente seria de quatro metros quadrados.¹⁹

O tratamento da superpopulação carcerária pela Corte adquiriu caráter ainda mais incisivo com adoção do procedimento de julgado-piloto (nos termos do art. 61 do Regulamento da Corte EDH)²⁰ sempre que constatados problemas estruturais ou sistemáticos

¹⁸ Ao contrário do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 10, par. 2) e da Convenção Americana de Direitos do Homem (artigo 5, par. 2), os quais estipulam que toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com respeito à dignidade humana.

¹⁹ Nessa perspectiva, a constatação de condições de vida deficientes no ambiente carcerário seria suficiente, de acordo com CÉRÉ, para caracterizar uma violação do art. 3º, dispensando-se a vontade de humilhação do indivíduo preso por parte da administração penitenciária, especialmente nos casos de superpopulação crônica e não observância das regras de higiene. CÉRÉ, Jean-Paul. *La Surpopulation Carcerale entre Contraintes Europeennes et Realite Française*. *Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB*, ano 1. v. 1, n. 1, jun. 2013. Disponível em:

[https://www.google.fr/search?q=Revista+Eletr%C3%B4nica+de+Direito+Penal+AIDPGB.+Ano+1.+Vol.+1+n.+1+Junho+2013.&rlz=1C1EJFA_enBR711BR729&oq=Revista+Eletr%C3%B4nica+de+Direito+Penal+AIDPGB.+Ano+1.+Vol.+1+n.+1+Junho+2013.&aqs=chrome..69i57.1023j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8].

Acesso em 23 de janeiro de 2022. A corte teria atenuado a exigência do elemento intencional, de acordo com Robert a partir do caso *Dougoz e Peers vs. Grécia* de 19 de abril de 2001, em razão da “particular vulnerabilidade na qual se encontra inelutavelmente colocada uma pessoa privada de liberdade.”

Outra mudança significativa foi a dispensa da exigência de um mínimo de gravidade, de forma que “a constatação objetiva de condições de detenção deploráveis permite, por si só, reter a qualificação de tratamento degradante, independentemente das consequências concretas naquela situação sobre o estado de saúde do preso.” Identifica-se, segundo Robert, um desenvolvimento da jurisprudência da Corte no sentido de estabelecer padrões elevados de exigência em relação às condições de detenção e influenciar efetivamente o debate sobre a superpopulação carcerária por meio das decisões judiciais. ROBERT, Aglaé. *Justice et Surpopulation Penale: La mise en cause recorrente de la France par les juridictions françaises et européennes*. *Regar européen. Colloque de l'Anjap*, Paris, 04.04.2014.

²⁰ “Artigo 61 – Procedimento do Julgamento piloto 1. A corte pode decidir aplicar o procedimento do julgamento piloto e adotar um julgamento piloto, sempre que os fatos que dão origem a uma queixa introduzida perante ela revelam a existência, na Parte interessada, de um problema estrutural ou sistêmico ou de uma outra disfunção similar que tenha dado ensejo ou seja suscetível de dar ensejo à introdução de queixas análogas”. No original em francês: “Article 61 – Procédure de l’arrêt pilote 1. La Cour peut décider d’appliquer la procédure de l’arrêt pilote et adopter un arrêt pilote lorsque les faits à l’origine d’une requête introduite devant elle révèlent l’existence, dans la Partie contractante concernée, d’un problème structurel ou systémique ou d’un autre dysfonctionnement similaire qui a donné lieu ou est susceptible de donner lieu à l’introduction d’autres

subjacentes aos casos repetitivos de superlotação.²¹

Mais que toda a jurisprudência da Corte EDH, os julgados-piloto vêm contribuindo para identificação de estratégias eficazes de redução da população carcerária, uma vez que, como bem observou Robert, a Corte não se limita, nesses casos, a recomendar a adoção de medidas isoladas, promovendo, em vez disso, a implementação de um plano de ação complexo, envolvendo “todos os atores da cadeia penal”, isto é, o legislador, as autoridades judiciárias e administrativas. Ficaria caracterizada, segundo a autora, uma posição não só de denúncia mas de combate à superpopulação carcerária.²²

A importância dos julgados-piloto foi expressa e repetidamente reconhecida no *Livro Branco sobre a Superpopulação Carcerária*, elaborado em 2015 pelo Conselho Europeu para conduzir os diálogos das autoridades nacionais no sentido de organizar estratégias de longo prazo e medidas específicas de luta contra a superpopulação carcerária.²³

O documento fez diversas referências aos julgados-piloto e quase piloto proferidos

requêtes analogues”. COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L’HOMME. *Règlement de la Cour*. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_FRA.pdf]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

²¹ A Corte Europeia elaborou o procedimento de julgado-piloto para se dotar de um método que permitisse identificar os problemas judiciais subjacentes aos casos repetitivos dirigidos contra alguns países em razão das mesmas situações fáticas. O método permite que a corte aplique a esses casos um tratamento prioritário, incumbindo-lhe, então, não só se pronunciar sobre a questão da violação da CEDH, mas também identificar os problemas sistemáticos e fornecer ao governo envolvido indicações claras sobre as medidas de composição que devem ser adotadas. COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L’HOMME. *Fiche Thématique – Les arrêts pilotes*. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_FRA.pdf]. Acesso em 23 de janeiro de 2022. O objetivo da adoção do procedimento de julgamento piloto consiste em induzir o Estado a remediar o estado de coisas que deu origem a repetidas queixas, resolvendo, assim, um grande número de ações individuais geradas pelo mesmo problema estrutural. Busca-se, com isso, facilitar a resolução rápida e efetiva de disfunções que afetem a proteção dos direitos dos indivíduos presos, por meio de remédios domésticos efetivos, ou soluções ad hoc como acordos com os queixosos. O exame dos casos similares pode ser suspenso enquanto se aguarda o julgamento final, e, caso as medidas necessárias não sejam adotadas pelo Estado, a Corte pode voltar a examinar os casos similares. COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L’HOMME. *Case of Neshkov and Others vs. Bulgaria*. Final Judgement. Strasbourg 27 January 2015. Disponível em: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%2C%22EXECCAppno%22:%5B%2241035/98%22%2C%22EXECCIdentifiant%22:%5B%22004-3589%22%5D%7D}. Acesso em 23 de janeiro de 2022. A partir dos julgamentos piloto, teria se desenvolvido outra categoria, os falsos ou quase-julgamentos piloto. Tratar-se-ia de casos, segundo, Afroukh, nos quais a Corte não adotou expressamente o procedimento de julgamento piloto, mas identificou um problema estrutural e a urgência de medidas gerais em nível nacional. Nesses casos, a corte teria deixado de expor indicações de medidas no dispositivo do julgamento, limitando-se a fazê-lo na fundamentação da decisão. Sobre o tema ver AFROUKH, Mustapha. *La Cour européenne des Droits de L’Homme et L’Execution de ses Arrêts*. RDLF 2012, chron. n. 05. Disponível em: [http://www.revuedlf.com/cedh/la-cour-europeenne-des-droits-de-l%2E%80%99homme-et-l%2E%80%99execution-de-ses-arrets/]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

²² ROBERT, Aglaé. *Justice et Surpopulation Penale: La mise en cause recurrenente de la France par les juridictions françaises et européennes*. *Regar européen. Colloque de l’Anjap*, Paris, 04.04.2014.

²³ COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS. (CDPC). *Livre Blanc sur le Surpeuplement Carcéral*. Disponível em: [https://rm.coe.int/16806f993b]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

pela Corte Europeia, mencionando os planos de ação adotados pela Itália após o julgamento do caso *Torregiani*, pela Hungria, após o caso *Varga*²⁴ e pela Bulgária,²⁵ após o caso *Neshkov*, bem como a execução dos planos implementados em seguida ao julgamento do grupo de casos *Nisiotis vs. Grécia*²⁶ e *Bragadireanu vs. Romênia*.²⁷

²⁴ No caso *Vargas e outros vs. Hungria*, foi adotado o procedimento de julgado-piloto em 2015, tendo a Corte Europeia determinado a adoção de medidas punitivas não custodiais da forma a mais ampla possível, bem como a implementação, pelo Estado, no prazo de 6 meses, de uma combinação de remédios, preventivos ou compensatórios para garantir composição por violações de direitos decorrentes de superpopulação carcerária. O governo húngaro apresentou um plano de ação prevendo a adoção de diversas medidas, como a ampliação dos estabelecimentos penitenciários e construção de novas unidades prisionais, introdução do instituto da custódia de reintegração, que autoriza o cumprimento da pena em regime domiciliar nos últimos meses de execução, em alguns casos e a utilização do monitoramento eletrônico de forma obrigatória na substituição da prisão cautelar no curso do processo por prisão domiciliar. A implementação das medidas propostas vem sendo acompanhada pelo Comitê de Ministros, tendo-se registrado redução da população carcerária desde então. Sobre o tema ver COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. DH-DD (2018)690. *Varga and others vs. Hungary*. Communication from Hungary. Revised Plan of the Government of Hungary. 15 June 2018.

²⁵ No caso *Neshkov vs. Bulgária*, instaurado a partir de seis aplicações contra a Bulgária entre 2010 e 2013, foi adotado o procedimento de julgado-piloto, em 2015, tendo em vista se ter constatado que os problemas de superpopulação e da precariedade das condições de detenção tinham caráter sistêmico e estrutural. O governo búlgaro apresentou diversos planos de ação, especificando as medidas que seriam adotadas para enfrentar o problema da superpopulação, condições de detenção, deficiência de cuidados médicos e os casos individuais que deram origem ao caso. Dentre as medidas propostas, destacam-se mudanças na disciplina do livramento condicional no sentido de ampliar a possibilidade de requerimento ao preso ou autoridade carcerária, introdução de monitoramento eletrônico e mecanismos mais flexíveis de alocação de presos. Após o último relatório, o comitê de ministros decidiu que o Estado apresentou planos de ação eficazes e demonstrou a redução da população carcerária nos anos seguintes ao julgado-piloto, sendo necessário, porém, manter o acompanhamento da execução, tendo em vista a necessidade de atualização quanto à efetiva implementação das medidas propostas e seus efeitos sobre a população carcerária. Sobre o tema ver COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. Case of *Neshkov and Others vs. Bulgaria*. Final Judgement. Strasbourg 27 January 2015. Disponível em:

[<https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%5D,%22EXECAppno%22:%5B%2241035/98%22%5D,%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-3589%22%5D%7D>]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

²⁶ No grupo de casos *Nisiotis vs. Grécia*, introduzido em 2007, a corte não adotou o procedimento de julgado-piloto expressamente, porém indicou medidas a serem adotadas pelo governo para a redução da população carcerária e melhoria das condições de detenção. Foram implementadas reformas legislativas na Grécia que contribuíram para a redução do tempo de prisão cautelar, resultando em considerável diminuição da população carcerária, de forma que o Comitê de Ministros deu o caso por encerrado em 2018. COMITÉ DES MINISTRES. Action Report (13.04.2018). Communication from Greece concerning the case of *SIASIOS and Others vs. Greece*. Disponível em: [<http://www.revuedlf.com/cedh/la-cour-europeenne-des-droits-de-l%E2%80%99homme-et-l%E2%80%99execution-de-ses-arrets/>]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

²⁷ No que se refere ao caso *Bragadireanu vs. Romênia*, foi adotado procedimento de julgado-piloto em abril de 2017 no grupo de casos *Rezmives e outros*, indicando a necessidade de introdução de medidas gerais para combater o problema da superlotação, com apresentação de cronograma de implementação no prazo de 6 meses. O plano de ação apresentado pelo governo romeno previu a introdução, até o final de 2018, de uma reforma legislativa estabelecendo a possibilidade de utilização do monitoramento eletrônico como modalidade de execução da pena e no âmbito do livramento condicional, além de aumentar o investimento nos serviços de “probation”. O Comitê de ministros considerou a medida promissora, desde que implementada rapidamente e que seus efeitos não sejam anulados na prática pelos fatores que contribuíram para o crescimento da população carcerária (sentenças longas para reincidentes e condições mais severas para a obtenção do livramento condicional de acordo com a Reforma de 2014). Assim, as autoridades foram convidadas a prestar contas sobre o progresso obtido com o plano no futuro. Sobre o tema ver COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. *Bragadireanu vs. Romania*. Caso 22088/04. Disponível em:

Dentre os casos nos quais foi adotado o procedimento de julgado-piloto pela Corte Europeia, destacam-se os casos da Rússia e da Itália, especialmente em razão dos tipos de medidas implementadas, além dos efeitos das estratégias escolhidas sobre as respectivas populações carcerárias.

A Corte EDH adotou o procedimento de julgado-piloto no caso *Ananyev vs. Rússia* (Caso 42525/07), em janeiro de 2012, sublinhando o problema estrutural de superpopulação nos centros de detenção provisória na Federação Russa e indicando uma série de medidas gerais que deveriam ser adotadas em complemento àquelas já indicadas pelo Comitê de Ministros na Resolução Interina CM/ResDH (2010)35.

Na mencionada resolução interina, o governo foi encorajado a vigiar juízes e promotores e investigadores para que fizessem uso da prisão provisória como último recurso, optando preferencialmente por medidas alternativas, bem como a implementar recursos preventivos e compensatórios que permitissem recompor de maneira adequada e suficiente toda violação ao art. 3º da CEDH, em razão de más condições de detenção provisória.

O governo russo, então, apresentou um plano de ação, além de medidas legislativas, que levaram a população carcerária russa de 755.651 em 2012, para 646.085 em 2016, e 602.176 presos em 2018.²⁸

[<https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22bragadireanu%22%2C%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%5D%2C%22EXECIIdentifier%22:%5B%22004-12985%22%5D%7D>]. Acesso em 23 de janeiro de 2022. Além dos casos mencionados no Livro Branco, pode-se acrescentar, ainda, o caso *Vasilescu vs. Bélgica*, como exemplo de julgamento quase-piloto. O caso se originou de uma queixa relativa às más condições de detenção e falta de espaço individual e problemas de higiene, aplicada em 2012. Embora a Corte não tenha adotado o procedimento de julgado-piloto, reconheceu na decisão que os problemas de superpopulação carcerária e as más condições dos estabelecimentos prisionais que daí decorrem seriam estruturais e diriam respeito não só aos casos individuais dos aplicantes. Assim, a Corte recomendou, no julgamento do caso individual *Vasilescu*, a adoção de medidas gerais, de forma a adequar as condições dos presos ao art. 3º da CEDH, além da introdução de um remédio acessível aos presos para prevenir a continuação das violações adequadas. O plano de ação apresentado pelo governo em Novembro de 2016 previa renovação e expansão das prisões e introdução de mecanismos de redução da população carcerária por meio de reforma legislativa. Assim, foram introduzidas novas disposições no que diz respeito à possibilidade de liberdade provisória com vigilância eletrônica no curso do processo (Lei de 27 de dezembro de 2012) e o acréscimo à lista de penas não privativas de liberdade da vigilância eletrônica e da *probation* (Lei de 07 de fevereiro de 2014). Além disso, uma sentença de *probation* passou a ser aplicada apesar de condenação anterior de até 3 anos, o que era incabível, até então. As medidas resultaram em redução continuada da população carcerária e, conseqüentemente, houve uma melhoria no que se refere à superpopulação. Diante dessas informações, o Comitê de Ministros indicou a necessidade de atualização do quadro e posteriores comunicações para melhor acompanhamento. Sobre o tema ver COUR EUROPÉENNE DE DROIT DE L'HOMME. *Vasilescu vs. Belgique*. Caso 64682/12. Disponível em: [<https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22vasilescu%22%2C%22EXECDocumentTypeCollection%22:%5B%22CEC%22%5D%2C%22EXECIIdentifier%22:%5B%22004-1262%22%5D%7D>]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

²⁸ A taxa de encarceramento da Rússia teve redução de 42% entre 1999 e 2017 (de 730 para 425). DUNKEL, Frieder. *European penology: The rise and fall of prison population rates in Europe in times of migrant crises and terrorism*. *European Journal of Criminology*, v. 14(6), p. 629-653, 2017.

No caso Torregiani, por sua vez, a Corte adotou o procedimento de julgado-piloto em janeiro de 2013, recomendando a adoção de medidas como a aplicação preferencial de penas não privativas de liberdade e a redução da utilização da detenção provisória, além de lembrar as recomendações do Comitê de Ministros que preconizam a reorientação político-criminal no sentido do recurso ao encarceramento como última opção.²⁹

Em seguida, a Itália apresentou plano de ação, prevendo a adoção de medidas em matéria de política criminal para reduzir o uso do encarceramento, construção e renovação dos estabelecimentos penitenciários, criação de recursos jurisdicionais preventivos e compensatórios.

Em 2016, o Comitê de Ministros se disse satisfeito com a resposta das autoridades italianas e considerou que a obrigação de se conformar ao julgado-piloto foi cumprida.³⁰

A implementação do plano de ação teria tido por objetivo, segundo Gallut, reduzir o número de ingressos nos estabelecimentos prisionais e a diminuir o tempo de duração da detenção, seja por meio de livramento condicional ou redução da pena.³¹

Na fase anterior à sentença, foram privilegiadas as alternativas à detenção, ampliando-se, por exemplo, o âmbito de aplicação da vigilância eletrônica (DL 146/2013) e restringindo-se a possibilidade de imposição de detenção provisória aos crimes punidos com, no mínimo, 5 anos de prisão (o limite anterior era de 4 anos).

Na execução da pena, ampliou-se a possibilidade de execução do remanescente da pena em regime domiciliar de 12 para 18 meses, sendo que a medida, pensada inicialmente como modificação temporária, foi introduzida em caráter definitivo na Lei Penitenciária Italiana em 2014.

²⁹ Constatou-se considerável redução da população carcerária nos anos seguintes às reformas legislativas introduzidas. O número de presos passou de 65.905 em 2013 para 52.164 em 2015, apontando-se a contribuição importante da medida de execução da pena em regime domiciliar, já que 12.000 pessoas foram libertadas sob esse fundamento. Também foi constatada redução no que se refere às pessoas presas cautelarmente, reduzindo-se o percentual de presos provisórios de 40% em 2013, para 17,7% em 2015. MIRAVALLE, Michele; SCANURRA, Alessio. Il Carcere che non cambia: Tendenze e numeri del sistema penitenziario italiano all' vigilia di un' importante stagione mancata, di riforma. *Antigone, Un anno in carcere XIV rapporto sulle condizioni di detenzione*. Disponível em: [<http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/numeri-e-sovrappollamento/>]. Acesso em 23 de janeiro de 2022. GALLUT, Solène. L'Efficacité des Mesures Juridiques Italiennes en Mises en Œuvre à La Suite de L'Arrêt Pilote Torregiani. *AJ Pénal*, juillet/août 2018.

³⁰ COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. Disponível em: [<https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/01/7.pdf>]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

³¹ GALLUT, Solène. L'Efficacité des Mesures Juridiques Italiennes en Mises en Œuvre à La Suite de L'Arrêt Pilote Torregiani. *AJ Pénal*, juillet/août 2018.

Além disso, estabeleceu-se maior facilidade de saída de presos por boa conduta e a liberação antecipada especial permitiu uma redução de 75 dias de pena por semestre, em vez de 45, como ocorria até então.

Foram também suprimidas todas as restrições previstas para os reincidentes, de forma que se aplicam também nesses casos as medidas e penas executadas na comunidade.

Constatou-se considerável redução da população carcerária nos anos seguintes às reformas legislativas introduzidas. O número de presos passou de 65.905 em 2013, para 52.164 em 2015, apontando-se a contribuição importante da medida de execução da pena em regime domiciliar, já que 12.000 pessoas foram libertadas sob esse fundamento.

Também foi constatada redução no que se refere às pessoas presas cautelarmente, reduzindo-se o percentual de presos provisórios de 40% em 2013, para 17,7% em 2015.

Entretanto, a população carcerária voltou a aumentar desde janeiro de 2016, registrando-se 58.569 presos naquele ano, agravando-se a situação de superpopulação carcerária.

Segundo Miravalle e Scandurra, em 2018, a população carcerária e do número de pessoas submetidas às medidas alternativas à prisão tem apresentado crescimento, não ocorrendo, como se esperava, uma redução dos níveis de utilização do encarceramento pela ampliação das medidas alternativas.³²

No que se refere à execução da pena em regime domiciliar, por exemplo, o número de pessoas cumprindo pena nessa modalidade subiu de 9.453 em 2014, para 10.969 em março de 2018. No mesmo período o número de presos no sistema penitenciário subiu de 53.623 para 58.223.

Como indica o Relatório, “esses números crescem juntos, sinal de um aumento global do número de pessoas submetidas a controle penal”, podendo-se observar que, embora a detenção domiciliar contribua para limitar o número de pessoas presas, o instituto aplica-se preferencialmente a fatos menos graves.

O mesmo fenômeno pode ser observado no que se refere à suspensão condicional da pena (“messa alla prova”), cuja ampliação não impediu o crescimento da população

³² MIRAVALLE, Michele; SCANURRA, Alessio. Il Carcere che non cambia: Tendenze e numeri del sistema penitenziario italiano all’ vigilia di un’ importante stagione mancata, di riforma. *Antigone, Un anno in carcere XIV rapporto sulle condizioni di detenzione*. Disponível em: [<http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/numeri-e-sovrappollamento/>]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

carcerária.

Assim, as reformas introduzidas em razão da condenação no caso Torregiani, embora tenham provocado uma redução inicial, não contribuíram para o estabelecimento de uma tendência duradoura de redução da população carcerária.³³

No que diz respeito ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a base normativa foi determinante para o desenvolvimento de uma jurisprudência de proteção de direitos das pessoas presas, na medida em que, ao contrário da Convenção Europeia, a Convenção Americana inclui expressamente, no âmbito de proteção do artigo 5, que disciplina o direito à integridade pessoal, os direitos das pessoas presas, impondo o tratamento compatível com o respeito à dignidade humana.³⁴

Nesse contexto, os direitos das pessoas presas vêm representando grande parte da atuação da CIDH, de forma que, em 2004, foi instituída formalmente a Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Presas, com mandato de monitorar a situação das pessoas submetidas a qualquer forma de privação de liberdade nos Estados membros da OEA, realizar visitas aos Estados, promover os mecanismos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos para proteger os direitos de pessoas privadas de liberdade e preparar informes e recomendações especializados dirigidos aos Estados-Membros da OEA.

A questão da superpopulação carcerária foi abordada em todos os informes da Relatoria, podendo-se observar uma evolução no tratamento do tema no sentido de se reconhecer a contribuição das decisões político-criminais produzidas nos ordenamentos jurídicos nacionais para o crescimento das respectivas populações carcerárias.

Assim, no *Informe sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas*, publicado em 2011, a Comissão sublinhou que o problema de superlotação deve ser reconhecido como fator que pode chegar a constituir em si mesmo tratamento cruel, desumano ou degradante.

No mesmo Informe, a comissão recomendou a adoção de políticas e estratégias que incluam, por exemplo, reformas legislativas e institucionais necessárias para assegurar o uso mais racional da prisão preventiva e a promoção do uso de medidas alternativas ou

³³ Idem.

³⁴ Convenção Americana de Direitos Humanos. Artigo 5: 1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral. 2. Ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.”

substitutivas de detenção preventiva e da privação de liberdade como pena, além do uso de outras figuras próprias do processo de execução da pena, como a liberdade condicional e remição por trabalho ou estudo, dentre outras estratégias.³⁵

Também no Informe sobre o uso da prisão preventiva nas Américas, publicado em 2013, houve reiteradas alusões ao problema da superpopulação, como fator que pode chegar a constituir, por si só, tratamento cruel, desumano ou degradante, mencionando-se como referência o padrão estabelecido pela Corte EDH no caso *Ananyev vs. Rússia*.

No que diz respeito aos casos concretos submetidos à apreciação da Comissão, identifica-se a questão da superpopulação como situação que gera ou potencializa um quadro de graves violações de direitos das pessoas presas em razão das más condições de detenção.³⁶

Quanto à jurisprudência da Corte Interamericana, grande parte das decisões envolve os direitos das pessoas privadas de liberdade.

Inicialmente, a Corte reconhecia a violação da integridade pessoal da pessoa pesa em razão da conjugação da superpopulação com outras circunstâncias, como, por exemplo, falta de higiene, iluminação natural, ventilação,³⁷ tratamento médico inadequado, ausência de cama para repouso,³⁸ isolamento ou restrições à comunicação,³⁹ isolamento em cela reduzida,⁴⁰ restrições indevidas ao regime de visitas,⁴¹ indisponibilidade de água.⁴²

A Corte não forneceu, porém, uma definição de superlotação, limitando-se a apontar o fenômeno ao constatar determinadas condições de ocupação nos casos concretos.

³⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas. 2011. p. 7, 177.

³⁶ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe 81/06. Petição 394-02. Admissibilidade. Pessoas Privadas de Liberdade no Cárcere de Urso Branco *vs.* Brasil. 21 de outubro de 2006. A Comissão atuou de forma semelhante no caso Pessoas privadas de liberdade no Centro de detenção provisional de Guarujá, São Paulo *vs.* Brasil. Informe 41/08. Petição 478=07. Admissibilidade. Pessoas Privadas de Liberdade no Centro de detenção provisional de Guarujá *vs.* Brasil. 2e de julho de 2008. Informe 36/07. Petição 1113-06. Admissibilidade. Pessoas Privadas de Liberdade nas Celas da 76ª Delegacia de Polícia de Niterói *vs.* Brasil. 21 de julho de 2007. Informe 34/14 Petição 495-07. OEA/Ser/L/V/II.150. Doc. 38 4 de abril de 2014.

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Hilaire, Constantine e Benjamin e otros *vs.* Trinidad y Tobago, 2002. Caso Caesar *vs.* Trinidad e Tobago, 2005. Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) *vs.* Venezuela, 2006.

³⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso López Álvares *vs.* Honduras, 2006.

³⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Fermin Ramirez *vs.* Guatemala, 2005. Caso Tibi *vs.* Ecuador, 2004.

⁴⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Lori Berenson Mejia *vs.* Perú, 2004.

⁴¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Raxcacó Reyes *vs.* Guatemala, 2005. Caso del Penal Miguel Castro Castro *vs.* Perú, 2006. Yvon Neptune *vs.* Haiti, 2008. Caso Fleury e otros *vs.* Haití, 2011.

⁴² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Pacheco Teruel e outros *vs.* Honduras, 2012.

Assim, no Caso *Montero Aranguren e outros (Retén de Cátia) vs. Venezuela*, a Corte considerou configurada a superlotação, independentemente das outras condições de detenção, com base no conceito do CPT e na jurisprudência da Corte EDH, uma vez que cada preso dispunha do espaço individual equivalente a 30 centímetros quadrados.

No mesmo caso, a Corte determinou que o Estado tomasse providências legislativas, judiciais e administrativas para adequar os cárceres aos padrões internacionais, sem, no entanto, ter fixado um espaço individual mínimo para cada pessoa presa.⁴³

Também configuraram superlotação, segundo a decisão da Corte, os casos *Velez Loor vs. Panamá*, no qual se atingiu a taxa de ocupação de 120% e o Caso *Tibi vs. Ecuador*, no qual a vítima foi mantida em espaço de 120 metros quadrados com outras 120 a 300 pessoas, durante 45 dias.⁴⁴

Concepção mais ampla foi adotada no caso *Boyce e outros vs. Barbados*, configurando-se a superpopulação mesmo para os presos mantidos em celas individuais, tendo em vista que os serviços devidos pelo Estados podem ser prejudicados pela alta taxa de ocupação do estabelecimento de privação de liberdade.⁴⁵

Além de reconhecer a violação do direito à integridade pessoal pela superlotação e outras condições e condenar os Estados ao pagamento de indenização pelos danos materiais e imateriais, a Corte determinou, nesses casos, a adoção de providências legislativas, judiciais e administrativas para adequar as condições carcerárias aos padrões internacionais, em um prazo razoável, sem, porém, especificar as medidas a serem adotadas.⁴⁶

No Caso *Yvon Neptune vs. Haiti*, entretanto, a Corte inovou ao fixar, pela primeira vez, o prazo de dois anos para adequação das condições carcerárias aos padrões internacionais.

Pode-se reconhecer, ainda, um avanço mais significativo na jurisprudência da Corte no caso *Pacheco Turuel e outros vs. Honduras*, no qual se reconheceu a superlotação por si só como violação da integridade pessoal, fazendo-se referência, para tanto, às normas

⁴³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, 2006.

⁴⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Tibi vs. Ecuador*, 2004.

⁴⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Boyce e outros vs. Barbados*, 2007.

⁴⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, 2006. Caso *Hilaire, Constantine e Benjamin e otros vs. Trinidad y Tobago*, 2002. Caso *Lori Berenson Mejia vs. Perú*, 2004. Caso *Fermin Ramirez vs. Guatemala*, 2005. Caso *Raxcacó Reyes vs. Guatemala*, 2005.

internacionais.⁴⁷

Além disso, nesse caso, a superlotação foi mencionada não só na fundamentação, mas no dispositivo da sentença, tendo a Corte determinado expressamente a adoção de medidas para reduzir a taxa de ocupação dos estabelecimentos penitenciários.

Constata-se, portanto, uma evolução da jurisprudência da Corte IDH no sentido de reconhecer a superlotação como violação da integridade pessoal, ou seja, tratamento desumano ou degradante, independentemente da concorrência de outras condições inadequadas de detenção.

Pode-se identificar também uma tendência no sentido de determinar a adoção de medidas voltadas para a redução da superlotação, fixando-se prazo para adequação das condições carcerárias às exigências internacionais.

Verifica-se, assim, na jurisprudência interamericana uma tendência de crescente aproximação com a Corte Europeia, no que se refere aos parâmetros adotadas para a determinação da superlotação e à elaboração de determinações de adequação das condições carcerárias aos padrões internacionais, estabelecendo-se prazo para a execução das determinações.

Além disso, a Comissão aprofundou a abordagem no que se refere à contribuição das decisões político-criminais para o crescimento da população carcerária, indicando o vínculo entre a superpopulação e a tendência generalizada na região de adoção como resposta aos desafios da segurança cidadã e ao reclamo da sociedade, medidas legislativas e institucionais que consistem fundamentalmente em um maior uso do encarceramento de pessoas como solução do problema.

Difere, entretanto, a abordagem da Corte IDH principalmente no que se refere ao foco de suas decisões, nas quais enfatiza-se a questão da superlotação em detrimento do crescimento da população carcerária e suas origens.

Além disso, embora as decisões da Corte tenham força jurídica vinculante, o descumprimento das suas determinações pelos Estados não implica a imposição de sanções significativas, limitando-se a Corte a mencionar o descumprimento em sua relatoria anual à OEA.

A ausência de sanções importantes para casos de descumprimento – como ocorre no

⁴⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Pacheco Turuel vs. Honduras, 2012.

sistema europeu, no qual o Comitê de Ministros detém o poder de suspender ou expulsar da organização os Estados que não cumprem suas obrigações –⁴⁸ constituiria, assim, fator determinante para a falta de efetividade no controle da superpopulação carcerária.⁴⁹

Mostra-se necessária, portanto, a evolução da jurisprudência da Corte IDH com maior aproximação da jurisprudência da Corte EDH, no sentido de se promover a evolução normativa do tema e a efetiva adequação das condições de detenção aos standards internacionais.

Imprescindível, além disso, a adoção de mecanismo de controle da efetiva execução das decisões da Corte, a exemplo do procedimento de julgados-piloto, possibilitando-se a imposição de reformas político-criminais por meio de planos de ação com acompanhamento do Sistema IDH, tornando mais efetivo o controle da superpopulação carcerária.

6. Conclusão

A execução de penas no Brasil apresenta vários problemas e desafios num contexto de crescimento acentuado da população carcerária e superpopulação, de forma que um controle efetivo da execução parece ser fundamental para evitar ou, ao menos, reduzir as violações cotidianas de direitos fundamentais.

Entretanto, o modelo de controle atualmente adotado mostra-se deficiente, contribuindo para a manutenção do grave quadro de ilegalidade, não obstante a previsão de uma pluralidade de órgãos controladores com atribuição concorrente.

Como consequência, a superpopulação prisional é uma constante. Ressalte-se que esta implica a deterioração das condições de detenção e falta de segurança no cárcere, em razão da escassez de espaço vital e recursos materiais e humanos.

Além de importar a violação dos direitos fundamentais da pessoa presa, a superpopulação carcerária resulta na frustração das finalidades da pena, na medida em que inviabiliza a prevenção de lesão aos bens jurídicos penalmente tutelados, impossibilita a

⁴⁸ CEIA, Eleonora Mesquita. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Desenvolvimento da Proteção dos Direitos Humanos no Brasil. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 62, p. 113-152, jan.-mar. 2013.

⁴⁹ CAPPELLARI, Mariana Py Muniz. *Os direitos humanos na execução penal e o papel da organização dos estados americanos*: presídio central de porto alegre, masmorra do Século XXI. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014. p. 199.

reinserção social do condenado à pena privativa de liberdade e impossibilita até mesmo qualquer estratégia de neutralização.

Mostra-se, portanto, necessário o desenvolvimento e aprimoramento de mecanismos mais efetivos de controle externo dos níveis de encarceramento e da superpopulação carcerária, no âmbito dos Sistemas de Direitos Humanos.

A jurisprudência da Corte EDH se caracteriza pela adoção de uma postura de combate à superlotação carcerária, tendo contribuído significativamente para a evolução normativa em matéria penitenciária, com o estabelecimento de standards relativos às condições de detenção e a adoção dos procedimentos de julgado-piloto, a partir dos quais são elaborados planos de ação, cuja execução é fiscalizada pelo Comitê de Ministros, assegurando-se sua efetividade.

Embora a evolução normativa impulsionada pela Corte EDH venha sendo gradativamente incorporada na jurisprudência da Corte IDH, a atuação do Sistema IDH carece de efetividade na medida em que não se dispõe de mecanismos que assegurem o cumprimento de suas decisões.

Nessa perspectiva, mostra-se imprescindível dotar as recomendações da Comissão IDH e resoluções da Corte IDH de sanções persuasivas, com efetivo prejuízo para o Estado em caso de não implementação, bem como estabelecer mecanismos de acompanhamento da execução das decisões da Corte, a exemplo do procedimento de julgado-piloto introduzido pela Corte Europeia.

O controle externo mais efetivo da superpopulação contribuiria para a evolução normativa dos direitos da pessoa presa e efetiva implementação dos *standards* internacionais de direitos humanos no ambiente carcerário, para a redução dos índices de encarceramento e adequação da taxa de ocupação nas unidades prisionais brasileiras, assegurando-se o respeito aos direitos fundamentais da pessoa presa e real eficácia das normais penais, processuais e de execução penal.

Referências

AFROUKH, Mustapha. La Cour européenne des Droits de L'Homme et L'Execution de ses Arrêts. RDLF 2012, chron. n. 05. Disponível em: [<http://www.revuedlf.com/cedh/la-cour-europeenne-des-droits-de-l%E2%80%99homme-et-l%E2%80%99execution-de-ses-arrets/>].

Acesso em 23 de janeiro de 2022.

BRASIL. DEPEN. Ministério da Justiça. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN- Julho a Dezembro de 2020. Brasília, 2021. Disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTU2MzVhNWYtMzBkNi00NzJILTIiOWItZjYwY2ExZjBiMWNmIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Resolução nº 14 de 11 de novembro de 1994. Publicada no D.O.U em 02 de dezembro de 1994; BRASIL. Decreto 6.049 de 27 de fevereiro de 2007. Aprova o Regulamento Penitenciário Federal. Brasília, publicado em D.O.U. em 28 de fevereiro de 2007.

CAPPELLARI, Mariana Py Muniz. *Os direitos humanos na execução penal e o papel da organização dos estados americanos: presídio central de porto alegre, masmorra do Século XXI*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014. p. 199.

CEIA, Eleonora Mesquita. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Desenvolvimento da Proteção dos Direitos Humanos no Brasil. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 62, p. 113-152, jan.-mar. 2013.

CÉRÉ, Jean Paul. *La Prison*. Paris: Dalloz, 2007. p. 109.

_____. La Surpopulation Carcerale entre Contraintes Europeennes et Realite Française. *Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB*, ano 1. v. 1, n. 1, jun. 2013. Disponível em: [https://www.google.fr/search?q=Revista+Eletr%C3%B4nica+de+Direito+Penal+AIDPGB.+Ano+1.+Vol.+1+n.+1+Junho+2013.&rlz=1C1EJFA_enBR711BR729&oq=Revista+Eletr%C3%B4nica+de+Direito+Penal+AIDPGB.+Ano+1.+Vol.+1+n.+1+Junho+2013.&aqs=chrome..69i57.1023j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe 81/06. Petição 394-02. Admissibilidade. Pessoas Privadas de Liberdade no Cárcere de Urso Branco vs. Brasil. 21 de outubro de 2006. A Comissão atuou de forma semelhante no caso Pessoas privadas

de liberdade no Centro de detenção provisional de Guarujá, São Paulo *vs.* Brasil. Informe 41/08. Petição 478=07. Admissibilidade. Pessoas Privadas de Liberdade no Centro de detenção provisional de Guarujá *vs.* Brasil. 2e de julho de 2008. Informe 36/07. Petição 1113-06. Admissibilidade. Pessoas Privadas de Liberdade nas Celas da 76ª Delegacia de Polícia de Niteroi *vs.* Brasil. 21 de julho de 2007. Informe 34/14 Petição 495-07. OEA/Ser/L/V/II.150. Doc. 38 4 de abril de 2014.

_____. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas. 2011. p. 7, 177.

COMITÉ DES MINISTRES. Action Report (13.04.2018). Communication from Greece concerning the case of SIASIOS and Others *vs.* Greece. Disponível em: [http://www.revuedlf.com/cedh/la-cour-europeenne-des-droits-de-l%E2%80%99homme-et-l%E2%80%99execution-de-ses-arrets/]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS. (CDPC). *Livre Blanc sur le Surpeuplement Carcéral*. Disponível em: [https://rm.coe.int/16806f993b]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANO. Caso Boyce e outros *vs.* Barbados, 2007.

_____. Caso Caesar *vs.* Trinidad e Tobago, 2005.

_____. Caso del Penal Miguel Castro Castro *vs.* Perú, 2006.

_____. Caso Fermin Ramirez *vs.* Guatemala, 2005. Caso Tibi *vs.* Ecuador, 2004.

_____. Caso Hilaire, Constantine e Benjamin e outros *vs.* Trinidad y Tobago, 2002. Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) *vs.* Venezuela, 2006.

_____. Caso López Álvares *vs.* Honduras, 2006.

_____. Caso Lori Berenson Mejia *vs.* Perú, 2004.

_____. Caso Montero Aranguren e outros (Retén de Catia) *vs.* Venezuela, 2006.

_____. Caso Pacheco Teruel e outros *vs.* Honduras, 2012.

_____. Caso Raxcacó Reyes *vs.* Guatemala, 2005.

_____. Caso Tibi *vs.* Ecuador, 2004.

_____. Yvon Neptune *vs.* Haiti, 2008. Caso Fleury e outros *vs.* Haití, 2011.

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. *Règlement de la Cour*. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_FRA.pdf]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

_____. *Bragadireanu vs. Romania*. Caso 22088/04. Disponível em: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%22fulltext%22:%22bragadireanu%22,%22EXECDocumentTypeCollection%22:%22CEC%22,%22EXECIdentifier%22:%22004-12985%22}}]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

_____. *Vasilescu vs. Belgique*. Caso 64682/12. Disponível em: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%22fulltext%22:%22vasilescu%22,%22EXECDocumentTypeCollection%22:%22CEC%22,%22EXECIdentifier%22:%22004-1262%22}}]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

_____. *Case of Neshkov and Others vs. Bulgaria*. Final Judgement. Strasbourg 27 January 2015. Disponível em: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%22EXECDocumentTypeCollection%22:%22CEC%22,%22EXECApno%22:%2241035/98%22,%22EXECIdentifier%22:%22004-3589%22}}]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

_____. *Case of Neshkov and Others vs. Bulgaria*. Final Judgement. Strasbourg 27 January 2015. Disponível em: [https://hudoc.exec.coe.int/eng#%22EXECDocumentTypeCollection%22:%22CEC%22,%22EXECApno%22:%2241035/98%22,%22EXECIdentifier%22:%22004-3589%22}}]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

_____. DH-DD (2018)690. *Varga and others vs. Hungary*. Communicaton from Hungary. Revised Plan of the Government of Hungary. 15 June 2018. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

_____. *Fiche Thématique – Les arrêts pilotes*. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_FRA.pdf]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

DUNKEL, Frieder. European penology: The rise and fall of prison population rates in Europe in times of migrant crises and terrorism. *European Journal of Criminology*, v. 14(6), p. 629-653, 2017.

EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT (CPT). 2nd General Report in the CPT's Activities covering the period 1 January to 31 December 1991. Disponível em: [https://rm.coe.int/1680696a3f]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

FERREIRA, Ana Lúcia Tavares. Encarceramento e Sistema Penal. São Paulo: LiberArs, 2019.

GALLUT, Solène. L'Efficacité des Mesures Juridiques Italiennes en Mises en Œuvre à La Suite de L'Arrêt Pilote Torreggiani. *AJ Pénal*, juillet/août 2018.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano, La Loi pénitentiaire brésilienne; caractéristiques et perspectives après vingt-cinq ans. In MALABT Valérie, de LAMY Bertrand, et GIACOPELLI Muriel, *La Réforme du Code Pénal et du Code de Procédure Pénale : Opinio doctorum*, 2009, Paris, Dalloz, p. 73-74

_____. SOUZA, Artur de Brito Gueiros. Direito Penal. Volume Único. São Paulo: Atlas, 2020.

_____. Desafios Contemporâneos da Execução Penal no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB*. Ano 1, Vol. 1, nº 1, Jun. 2013. Disponível em << http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/desafios_contemporaneos_da_execucao_penal_no.pdf >>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

_____. et al. A Defensoria Pública e a Execução Penal no Brasil: uma abordagem sobre o acesso efetivo à Justiça no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em << http://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_DP-e-ex-pe-no-Br-abordagem-do-acesso-a-J.pdf?x20748>>. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

_____. FERREIRA, Ana Lúcia Tavares. Superpopulação carcerária e Sistemas Internacionais de Direitos Humanos. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 164. ano 28. São Paulo: RT, fevereiro 2020, p. 159-197.

MIRAVALLE, Michele; SCANURRA, Alessio. Il Carcere che non cambia: Tendenze e numeri del sistema penitenziario italiano all' vigilia di un' importante stagione mancata, di

reforma. *Antigone, Un anno in carcere XIV rapporto sulle condizioni di detenzione.*

Disponível em: [<http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/numeri-e-sovrappollamento/>]. Acesso em 23 de janeiro de 2022.

ROBERT, Aglaé. Justice et Surpopulation Penale: La mise en cause recorrente de la France par les juridictions françaises et européennes. *Regar européen. Colloque de l'Anjap*, Paris, 04.04.2014.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. Execução Penal: Teoria Crítica. São Paulo: Saraiva, 2014. pp.46-57.

VAN ZYL SMITT, Dirk. The history of European prison law and Policy. In: Van ZYL SMITT, Dirk; SNACKEN, Sonja. *Principles of European Prison Law and Policy, Penology and Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2011.