

INFORME

Subsídios à Missão do Subcomitê das Nações Unidas para Prevenção da Tortura (SPT) ao Brasil

FEVEREIRO/2022

CNU CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas

Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões da Corte IDH



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente

Ministro Luiz Fux

Corregedora Nacional de Justiça

Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura

Conselheiros (as)

Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho

Mauro Pereira Martins

Richard Pae Kim

Salise Monteiro Sanchotene

Marcio Luiz Coelho de Freitas

Tânia Regina Silva Reckziegel

Flávia Moreira Guimarães Pessoa

Sidney Pessoa Madruga

Mário Henrique Aguiar Goulart Ribeiro Nunes Maia

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Secretário-Geral

Valter Shuenquener de Araujo

Secretário Especial de Programas

Marcus Livio Gomes

Diretor-Geral

Johaness Eck

DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA CARCERÁRIO E DO SISTEMA DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS – DMF

Supervisor

Conselheiro Mauro Pereira Martins

Coordenador

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

Juízes Auxiliares da Presidência

Antonio Carlos de Castro Neves Tavares

Fernando Pessôa da Silveira Mello

Walter Godoy dos Santos Júnior

Diretora Executiva

Natália Albuquerque Dino de Castro e Costa

Chefe de Gabinete DMF/CNJ

Renata Chiarinelli Laurino

UNIDADE DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – UMF CORTE IDH

Coordenador Institucional

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

Coordenadora Executiva

Isabel Penido de Campos Machado

Coordenadora Científica

Flávia Cristina Piovesan

EQUIPE DMF

Alessandra Amâncio Barreto, Alexandre Padula Jannuzzi, Ane Ferrari Ramos Cajado, Alisson Alves Martins, Anália Fernandes de Barros, Camilo Pinho da Silva, Caroline Xavier Tassara, Carolini Carvalho de Oliveira, Danielle Trindade Torres, Emmanuel de Almeida Marques Santos, Gabriel Richer Oliveira Evangelista, Helen dos Santos Reis, Isabel Penido de Campos Machado, Joaquim Carvalho Filho, Joseane Soares da Costa Oliveira, Julia Barros Schirmer, Karla Marcovecchio Pati, Karoline Alves Gomes, Larissa Lima de Matos, Lino Comelli Junior, Luana Alves de Santana, Luana Gonçalves Barreto, Luiz Victor do Espírito Santo Silva, Mariana Py Muniz, Marcus Vinicius Barbosa Ciqueira, Melina Machado Miranda, Natália Albuquerque Dino de Castro e Costa, Nayara Teixeira Magalhães, Rayssa Oliveira Santana, Renata Chiarinelli Laurino, Rogério Gonçalves de Oliveira, Sirlene Araújo da Rocha Souza, Thaís Gomes Ferreira, Valter dos Santos Soares, Wesley Oliveira Cavalcante.

EQUIPE UMF/DMF

Julia Barros Schirmer, Luiz Victor do Espírito Santo Silva, Camila Curado Pietrobelli, Isabelle Cristine Rodrigues Magalhães.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ

SAF Sul, Quadra 2, Lotes 5/6

70070-600 – Brasília/DF

Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

Sumário

1.	Introdução	4
2.	O papel do DMF/CNJ na prevenção e enfrentamento à tortura	5
2.1	Programa Fazendo Justiça	7
	Principais ações do Programa Fazendo Justiça	8
2.2	Prevenção à tortura nas audiências de custódia	9
	Audiências de custódia durante a pandemia de Covid-19	17
2.3	Inspeções e fiscalização dos ambientes de privação de liberdade	21
	Qualificação das Inspeções Judiciais e Enfrentamento à Tortura nos Ambientes de Privação de Liberdade	25
2.4	Fortalecimento da Participação Social na Execução Penal	26
2.5	Central de Regulação de Vagas	27
	Certificação da capacidade máxima real e compensação penal: ferramentas de regulação de vagas	32
2.6	Central de Vagas no Sistema Socioeducativo	33
2.7	Prevenção e enfrentamento à Tortura no Sistema Socioeducativo	38
	Raça, Etnia, Gênero e Diversidade no Sistema Socioeducativo	40
	Medidas protetivas previstas na legislação brasileira	44
2.8	SEEU – Sistema Eletrônico de Execução Unificado	44
3.	A UMF Corte IDH	47
3.1	Medidas Provisórias dos Sistemas Prisional e Socioeducativo Brasileiros	49
3.2	Caso Ximenes Lopes vs. Brasil	50
	Os avanços do combate à tortura e ao tratamento cruel, desumano e degradante nas últimas duas décadas	56
	Fortalecimento institucional do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - MNPCT	59
	Compensação Penal e o instituto do “Cômputo em dobro da pena”	63
4.	Conclusão	66

1. Introdução

O presente relatório, elaborado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas - DMF - e pela Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos - UMF Corte IDH, unidades administrativas do [Conselho Nacional de Justiça](#), foi especialmente produzido para subsidiar visita técnica de alto nível ao Brasil do [Subcomitê das Nações Unidas para Prevenção da Tortura \(SPT\)](#), a se realizar entre os dias **31 de janeiro e 04 de fevereiro de 2022**.

O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas - [DMF](#) - foi criado pela [Lei Federal nº 12.106/2009](#) como uma **unidade administrativa permanente dentro da estrutura do CNJ**, incumbida de promover iniciativas relacionadas ao sistema carcerário, à execução penal e à execução de medidas socioeducativas, monitorar e fiscalizar o cumprimento das normas relacionadas à prisão provisória e definitiva, medida de segurança e medidas socioeducativas aos adolescentes, organizar mutirões carcerários e acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas, além de outras atribuições correlatas previstas administrativamente.

Considerando sua experiência e vocação para a implementação de ações para proteção de direitos humanos, a partir de 2021, ao DMF/CNJ foi vinculada a **Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos - [UMF Corte IDH](#)**, responsável por monitorar e fiscalizar as medidas adotadas pelo Estado Brasileiro para o cumprimento das sentenças, medidas provisórias e opiniões consultivas proferidas no âmbito do sistema interamericano.

Juntamente com o DMF, a UMF Corte IDH assumiu a missão precípua de se tornar um mecanismo nacional de garantia da implementação das deliberações e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de proteção de direitos humanos.

Nesse contexto, a presente manifestação se respalda nas atribuições oriundas da [Lei nº 12.106/2009](#) que atribuiu ao DMF a competência para acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas no

sistema carcerário e no sistema de medidas socioeducativas. Além disso, ampara-se no art. 2º, incisos III e VIII, da Resolução CNJ nº 364/2021, segundo os quais a UMF Corte IDH terá por atribuição “(...) sugerir propostas e observações ao Poder Público acerca de providências administrativas, legislativas, judiciais ou de outra natureza, necessárias para o cumprimento das decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro” e, ainda, “(...) acompanhar a implementação de outros instrumentos internacionais pelos quais se estabeleçam obrigações internacionais ao Estado brasileiro no âmbito dos direitos humanos”.

2. O papel do DMF/CNJ na prevenção e enfrentamento à tortura

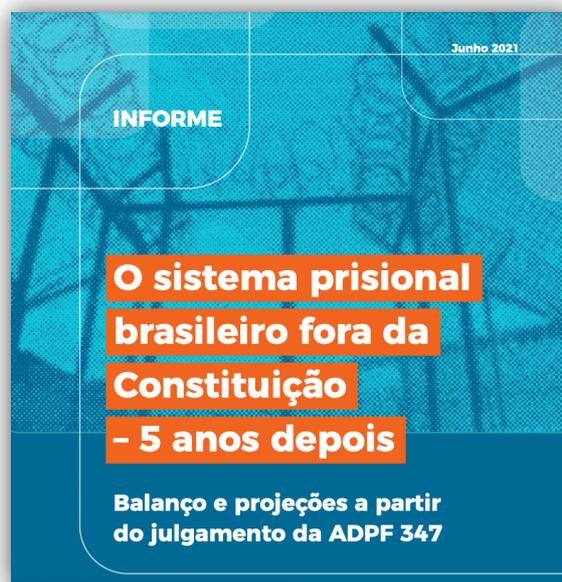
O contexto histórico de criação do DMF está estritamente relacionado ao enfrentamento de denúncias de tortura em unidades prisionais identificadas na série de [mutirões carcerários](#) realizados pelo Conselho Nacional de Justiça a partir de 2008, que compreendiam a análise da situação processual de pessoas presas e inspeções de unidades de privação de liberdade. Tratou-se de um esforço concentrado que resultou na análise de aproximadamente 400 mil processos, quando se identificou o direito de pelo menos 45 mil presos a serem colocados em liberdade.

À estruturação do DMF se seguiu a elaboração e aprovação de um conjunto de [atos normativos](#) e [orientações técnicas](#) regulamentando a atuação de magistrados e Tribunais em distintos temas, tais como (a) [realização de audiência de custódia e a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas](#); (b) prazo para cumprimento de [alvarás de soltura](#), (c) realização de [inspeções em estabelecimentos penais](#) e [socioeducativos](#), (d) garantia de direitos específicos de grupos mais vulnerabilizados como [pessoas indígenas](#), [pessoas com deficiência](#), [gestantes](#), [mães](#), [pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência](#), e [população LGBTI](#), (e) observância de [protocolos internacionais de prevenção à tortura](#), conforme os parâmetros do Protocolo de Istambul, (f) procedimento para gestão e coordenação das vagas em unidades de internação, semiliberdade e internação provisória do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo ([Central de Vagas](#)); (g) garantia de direitos das pessoas presas a políticas sociais de [trabalho](#), [esporte](#), [lazer](#), [educação e leitura](#); (h) diretrizes para o [processamento da execução penal](#) por

intermédio do [Sistema Eletrônico de Execução Unificado - SEEU](#); (i) atendimento humanizado a [familiares e egressos](#) e, (j) durante a pandemia de Covid-19, [medidas preventivas](#) à propagação da infecção pelo novo coronavírus no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo e [monitoramento contínuo da crise sanitária](#).

O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro pelo Supremo Tribunal Federal na [ADPF nº 347](#), em setembro de 2015, evidenciou a gravidade operacional de um sistema historicamente permeado por violações de direitos básicos, à margem da Constituição Brasileira e de normas internacionais, onde proliferam relatos de tratamento cruel ou degradante, serviços insuficientes de saúde, educação, trabalho, alimentação e segurança, além da flagrante superlotação.

A decisão foi posterior à missão do SPT ao Brasil realizada em 2015, motivo pelo qual é necessário avaliar o cenário do sistema prisional a partir desse novo paradigma. O CNJ elaborou um robusto relatório de balanço e projeções dos cinco primeiros anos após o julgamento da ADPF 347, cujo inteiro teor está disponível na [página do CNJ \(acesse aqui\)](#):



Pela particular importância para a prevenção e o combate à tortura, destacaremos no presente [INFORME](#) algumas iniciativas que vêm sendo desenvolvidas no âmbito do Poder Judiciário brasileiro para o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional e para a prevenção e o combate à tortura.

2.1 Programa Fazendo Justiça

O [Programa Fazendo Justiça](#) é o novo ciclo da parceria entre o Conselho Nacional de Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento voltada à superação de desafios estruturais que caracterizam a privação de liberdade no Brasil. O programa tem ainda importante apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na figura do Departamento Penitenciário Nacional.

O programa é dividido em quatro eixos principais de ação – Proporcionalidade penal, Cidadania, Sistemas e Identificação Civil e Socioeducativo – além de um eixo específico para ações transversais e de gestão. O Fazendo Justiça apoia a criação ou melhoria de produtos, estruturas e serviços; promove eventos, formações e capacitações; gera produtos de conhecimento e apoia produção normativa do CNJ. Também trabalha parcerias e novas narrativas a partir de evidências e soluções possíveis, adaptado à realidade de cada unidade da federação com o protagonismo dos atores locais.



Ao todo, são **28 projetos** ([acesse aqui](#)) desenvolvidos de forma simultânea com foco em resultados concretos e sustentabilidade de médio e longo prazo, de forma alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

das Nações Unidas, em especial, o **Objetivo 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes**.

Principais ações do Programa Fazendo Justiça

Sistemas e confiança em dados – o julgamento da ADPF 347 foi importante para que o CNJ impulsionasse a nacionalização do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), que hoje integra 33 tribunais e reúne mais de 1,2 milhão de processos de execução penal. Também está trabalhando ação nacional para fluxo permanente de identificação civil de pessoas privadas de liberdade com o uso de biometria, em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral. Além de permitir maior confiança de dados na execução penal, a ação resultará na emissão de diferentes tipos de documentos. Os documentos já começaram a ser emitidos, e a estrutura para identificação por meio de biometria começou a ser estruturada a partir do segundo semestre de 2021.

Central de Vagas – durante o julgamento cautelar da ADPF 347, foi mencionado o conceito do *numerus clausus* e a importância de que o sistema prisional comporte apenas uma pessoa por vaga. De forma a qualificar o controle do Judiciário e promover o equilíbrio numa perspectiva sistêmica, entre porta de entrada e de saída do sistema prisional, o CNJ está desenvolvendo a metodologia da central de vagas que deve iniciar experiências piloto ainda em 2021.

Alternativas penais, monitoração eletrônica e justiça restaurativa – o CNJ vem dialogando com o Executivo Federal e oferecendo apoio técnico a poderes públicos locais para expansão e qualificação de centrais integradas de alternativas penais e de centrais de monitoração eletrônica. Também atua para a difusão da cultura da justiça restaurativa, seja por seu Comitê de Justiça Restaurativa, seja através de ações do Fazendo Justiça voltadas à criação de núcleos em 10 tribunais.

Mutirões eletrônicos – com a nacionalização do SEEU, o CNJ iniciou a metodologia do mutirão eletrônico, com experiência piloto no Espírito Santo em setembro de 2019. Com adaptações impostas pela pandemia de Covid-19 em 2020, novos mutirões eletrônicos estão previstos em diversas partes do país a partir de 2021.

Políticas intramuros – o CNJ vem trabalhando o fortalecimento institucional da oferta de leitura e de práticas esportivas nas unidades prisionais enquanto políticas permanentes, com especial foco na remição de penas. Após contribuições de grupos de trabalho criados no final de 2020, foram iniciados mapeamentos, propostas normativas e outras ações para a consolidação nacional das práticas.

Egressos – durante o julgamento cautelar da ADPF 347 mencionou-se diversas vezes que as condições de cumprimento da pena frustram o objetivo de reintegração social pós-cárcere, contribuindo, por outro lado, com a reincidência. Atento a esse fenômeno, o CNJ vem reforçando as políticas de atenção a pessoas egressas iniciadas ainda em 2009 com o programa Começar de Novo. Em 2019, foi aprovada resolução que aborda a política judiciária nacional de egressos que reforça a atuação dos Escritórios Sociais. Essas estruturas multisserviços são fomentadas pelo CNJ desde 2016 para atendimento a egressos e familiares, com 24 unidades pactuadas em 17 unidades da federação, além de versão online no aplicativo Escritório Social Virtual. Também há fortalecimento de iniciativas da sociedade civil já em andamento como as Rede de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional (Raesps).

Socioeducativo – o tema da redução da maioria penal também foi mencionado durante o julgamento, com a preocupação dos efeitos para o agravamento do estado de coisas inconstitucional e quanto à própria situação desses jovens. Ciente de que o Estado deve ser ainda mais cauteloso na responsabilização de adolescentes de forma alinhada a normas nacionais e internacionais, em especial o Estatuto da Criança e do Adolescente, o CNJ vem trabalhando diversas ações para qualificar as diferentes fases do sistema socioeducativo, incluindo otimização de sistemas do Judiciário e de dados.

Normativas e difusão de conhecimento – durante o julgamento cautelar da ADPF 347, os ministros mencionaram diversas vezes o papel do CNJ, especialmente na figura do DMF, para a concretização dos entendimentos que estavam sendo firmados. Um desses

aspectos está no papel regulamentador do órgão. Desde 2019, por exemplo, **foram aprovadas 18 resoluções** e recomendações de interesse ao campo penal e socioeducativo.

No campo da construção e difusão de conhecimento, o DMF publicou **36 produtos técnicos** no mesmo período.

As ações reúnem as melhores práticas de diferentes gestões do CNJ e se desdobram em apoio técnico, doação de insumos e articulação institucional. O público-alvo do programa inclui beneficiários de nível inicial – Judiciário e atores do sistema de Justiça Criminal – e de nível final – cerca de **800 mil pessoas** no sistema prisional e **140 mil adolescentes e jovens** no sistema socioeducativo, nos meios aberto ou fechado.

2.2 Prevenção à tortura nas audiências de custódia

A audiência de custódia foi regulamentada pelo CNJ pela [Resolução nº 213/2015](#), o primeiro ato normativo nacional a estabelecer os procedimentos para apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas, a partir de um desenvolvimento jurisprudencial (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5240 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347) e dos compromissos internacionais previstos no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Pacto de São José da Costa Rica e Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas. A Resolução também conta com dois Protocolos anexos, que trazem diretrizes, respectivamente, para (i) aplicação e acompanhamento de medidas cautelares e para (ii) prevenção e combate a tortura e maus tratos.



O [Relatório de 6 anos das Audiências de Custódia](#), publicado em 2021, apresenta um panorama nacional sobre o funcionamento, evolução, potencialidades e desafios das audiências de custódia no país. A partir de uma reconstituição histórica, a publicação mostra os caminhos percorridos para que a audiência de custódia se consolidasse como política judiciária imprescindível para um melhor controle da porta de entrada do sistema prisional. Além disso, aborda estratégias para a continuidade e fortalecimento do instituto, com especial

atenção a aspectos jurídicos, de proteção social e de prevenção e combate à tortura.

A experiência da audiência de custódia no Brasil teve o reconhecimento de atores internacionais durante o seu processo de implementação, como a Clínica Internacional de Direitos Humanos de Harvard, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Human Rights Watch, a Associação para Prevenção da Tortura (APT), a Yale Global Health Justice Partnership da Yale Law School and School of Public Health, a Fair Trials e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos no “Guia dos Padrões Internacionais sobre Detenções Pré-Julgamento”, que sublinhou a imprescindibilidade de apresentação da pessoa presa à autoridade judicial para analisar a legalidade da privação de liberdade.

Também merece atenção o pronunciamento do, à época, Relator Especial sobre Tortura da ONU, Juan E. Méndez, que afirmou ser a audiência de custódia uma das iniciativas mais importantes para abordar o problema da prisão arbitrária e da tortura no Brasil.

Ao permitir a condução imediata de pessoas presas à autoridade judicial, a audiência de custódia se apresenta como um dos meios mais eficazes para prevenir e reprimir a prática de tortura e maus-tratos no momento da prisão e na detenção policial, assegurando, portanto, o direito à

integridade física e psicológica das pessoas submetidas à custódia estatal. As audiências de custódia constituem, portanto, um momento privilegiado, e talvez único, para se realizar tal verificação. Trata-se de oportunidade singular para que o Estado confira concretude ao direito fundamental das pessoas presas de respeito à sua integridade física e moral (art. 5º, XLIX), bem como ao mandamento constitucional segundo o qual “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante” (art. 5º, III).

Além de [visibilizar ilegalidades e abusos](#) cometidos na atuação policial, a audiência de custódia permite a coleta de um relato quase imediato sobre o ocorrido, a partir da [escuta e análise](#) atenta da magistrada ou magistrado, ao mesmo tempo em que viabiliza a [documentação](#) de eventuais indícios e evidências materiais, antes que possam vir a desaparecer.

Ademais, sua realização também permite o [atendimento pelas equipes multidisciplinares](#) do serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada (APEC) e/ou das Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAPs), com a identificação de vulnerabilidades sociais e de saúde e encaminhamentos de caráter voluntário à rede de proteção social.

A natureza e os objetivos da audiência de custódia justificam, portanto, o especial tratamento a ela conferido pelo legislador, ao discipliná-la na Lei nº 13.964/2019, através da qual o instituto foi expressamente positivado no Código de Processo Penal, por meio da inclusão do artigo 3º-B, §1º e alteração dos artigos 287 e 310, que assim estabelecem:

Art. 3º-B - §1º. O preso em flagrante ou por força de mandado de prisão provisória será encaminhado à presença do juiz de garantias no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, momento em que se realizará audiência com a presença do Ministério Público e da Defensoria Pública ou de advogado constituído, vedado o emprego de videoconferência

Art. 287. Se a infração for inafiançável, a falta de exibição do mandado não obstará a prisão, e o preso, em tal caso, será imediatamente apresentado ao juiz que tiver expedido o mandado, para a realização de audiência de custódia.

Art. 310. Após receber o auto de prisão em flagrante, no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, o juiz deverá promover audiência de custódia com a presença do acusado, seu advogado constituído ou membro da Defensoria Pública e o membro do Ministério Público, e, nessa audiência, o juiz deverá, fundamentadamente:

I - relaxar a prisão ilegal; ou

II - converter a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do art. 312 deste Código, e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; ou

III - conceder liberdade provisória, com ou sem fiança.

§ 1º Se o juiz verificar, pelo auto de prisão em flagrante, que o agente praticou o fato em qualquer das condições constantes dos incisos I, II ou III do caput do art. 23 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), poderá, fundamentadamente, conceder ao acusado liberdade provisória, mediante termo de comparecimento obrigatório a todos os atos processuais, sob pena de revogação.

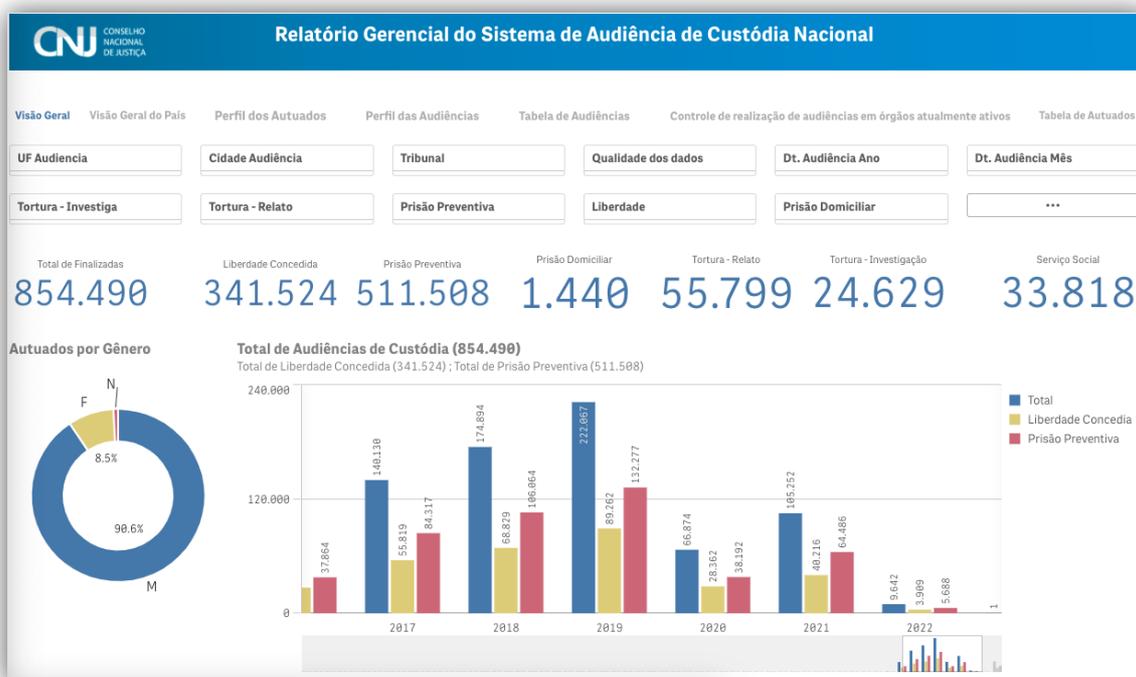
§ 2º Se o juiz verificar que o agente é reincidente ou que integra organização criminosa armada ou milícia, ou que porta arma de fogo de uso restrito, deverá denegar a liberdade provisória, com ou sem medidas cautelares.

§ 3º A autoridade que deu causa, sem motivação idônea, à não realização da audiência de custódia no prazo estabelecido no caput deste artigo responderá administrativa, civil e penalmente pela omissão.

§ 4º Transcorridas 24 (vinte e quatro) horas após o decurso do prazo estabelecido no caput deste artigo, a não realização de audiência de custódia sem motivação idônea ensejará também a ilegalidade da prisão, a ser relaxada pela autoridade competente, sem prejuízo da possibilidade de imediata decretação de prisão preventiva".

No relatório do Relator Especial das Nações Unidas, sobre tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes, acerca da missão ao Brasil realizada em 2015, houve recomendações específicas no sentido da ampliação das audiências de custódia, eliminação de restrições que impedem ou dificultam as pessoas presas de apresentar queixas e fortalecimento da capacidade do Estado de monitorar os relatos de tortura e maus tratos.

Naquela oportunidade, as audiências de custódia ainda estavam sendo implementadas no Brasil. Desde então, já foram realizadas ao menos **854.490** audiências de custódia no país, conforme dados registrados no Sistema de Audiência de Custódia Nacional – SISTAC, tendo resultado em concessão de liberdade a, no mínimo, **341.524** pessoas.



Fonte: SISTAC/CNJ

A partir de um acompanhamento mais próximo do Judiciário, já foram registrados pelo menos **55.799** casos de relatos de tortura ou maus-tratos e pelo menos **24.629** determinações de investigação¹. Sobre esse ponto, é importante destacar que os registros de denúncia de tortura e maus-tratos praticados no ato da prisão cresceram substancialmente desde a implementação das audiências de custódia. Em 2015, houve registro em apenas **2,4%** dos casos. Em 2019, esse número subiu para **6,2%**. Em 2022, considerados os dados de janeiro, houve relatos de tortura em aproximadamente **10%** dos casos.

Sabe-se, no entanto, que os indicadores oficiais não correspondem ao percentual relatado por organizações e atores públicos e privados a partir de observação empírica.

¹ Dados consultados em 31 de janeiro de 2022.

De acordo com pesquisa de 2017 da Conectas Direitos Humanos, por exemplo, em que foram acompanhadas 393 audiências entre julho e novembro de 2015 em São Paulo, a tortura foi relatada em 363 delas. Em outras 27 audiências, os custodiados apresentavam lesões visíveis, contudo não relataram a violência em audiência. Destes relatos, 26% não tiveram encaminhamento para apuração. Em relatório publicado em 2019, o Instituto de Defesa do Direito à Defesa (IDDD) apresentou resultados de levantamento nas audiências de custódia de abril a dezembro 2018 em 12 cidades do Brasil. Dentre os casos analisados, 23,8% das pessoas afirmaram ter sofrido violência por parte dos agentes policiais, 63,3% disseram que não e 12,9% não foram perguntadas a respeito e nada disseram. O relatório informa que, para além de ¼ das respostas acusarem prática de violência policial, há possibilidade de subnotificação pela forma que a pergunta é realizada. Já um levantamento da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro aponta que, de 11.689 pessoas custodiadas que passaram pela audiência de custódia entre 2015 e 2017 na capital fluminense, 35% afirmaram ter sofrido agressões e, dentre essas, 15,4% alegaram ter sido vítimas de tortura. Na Bahia, dados colhidos pela Defensoria Pública estadual em audiências de custódia realizadas em Salvador entre 2017 e 2019 indicam que cerca de 23,5% das pessoas custodiadas apresentavam lesões aparentes indicativas de tortura ou maus-tratos. De acordo com dados do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, de 2015 a 2017, foram realizadas 6.589 audiências de custódia em Cuiabá e houve alegação de violência no ato da prisão em 14,9%.²

Diante de relato ou outros indícios de tortura ou maus-tratos, para que as audiências de custódia possibilitem o combate à violência institucional, é preciso que haja condições para uma oitiva segura, atenta e cuidadosa do relato da pessoa custodiada, bem como a determinação da apuração do caso e proteção da pessoa custodiada e testemunhas - nos casos em que forem narradas, ou existirem indícios de agressões físicas ou psicológicas.

Contudo, nesses seis anos, segundo os dados informados ao CNJ, em menos de 5% dos casos registrados houve investigação sobre os relatos de maus-tratos e tortura.

² Fonte: Informe "O sistema prisional brasileiro fora da Constituição - 5 anos depois". Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf

Assim, visando a aprimorar o enfrentamento da tortura, o CNJ tem promovido [ações de formação específicas](#) para magistrados, abordando aspectos práticos para a prevenção, identificação e documentação desses casos, bem como os encaminhamentos necessários à devida apuração e responsabilização dos envolvidos.

Dada a potência do instituto para o controle da atividade policial no momento das prisões, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), desenvolveram o [Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus Tratos para Audiência de Custódia](#), no intuito de estabelecer diretrizes nacionais a partir de normas e jurisprudência sobre o tema, para apoiar juízas e juízes no controle da legalidade das prisões e na adoção de providências de apuração junto aos órgãos de investigação no caso de indícios de violência perpetrada por agentes públicos.

Nesse ponto, vale o registro, consoante Anuário Brasileiro de Segurança Pública do ano de 2021, uma publicação produzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, no sentido de que em 2020, no curso de uma pandemia global, o Brasil atingiu o maior número de mortes em decorrência de intervenções policiais, desde que o Fórum passou a monitorar esse indicador. **Segundo a publicação, as polícias estaduais teriam produzido em média 17,6 mortes por dia, ou seja, com 6.416 vítimas fatais de intervenções policiais de polícias civis e militares da ativa, em serviço ou fora.**³

Nesse contexto, resulta em evidência a importância de todo o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça no âmbito das audiências de custódia, desde a edição da Resolução CNJ nº 213/2015, para prevenir e combater a violência policial. Tal desiderato foi reforçado pela aprovação, em setembro de 2021, da [Resolução CNJ nº 414/2021](#) que estabeleceu diretrizes e quesitos periciais para a realização dos exames de corpo de delito nos casos em que haja indícios de prática de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, conforme os parâmetros do Protocolo de Istambul, e dá outras providências.

³ Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>

A Resolução reforça o dever da autoridade judicial de “inquirir e analisar as condições de apresentação da pessoa privada de liberdade, de sua detenção ou apreensão e o tratamento a ela conferido, a fim de identificar quaisquer indícios da prática de tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, especialmente quando a pessoa estiver sob custódia”. Além disso, determina que deverão ser considerados “fatores de especial vulnerabilidade à violência”, inclusive “gênero, raça, orientação sexual, idade, etnia, nacionalidade, deficiência e condição de saúde”, cabendo à autoridade judicial zelar para a juntada do exame médico pericial previamente à audiência de custódia, para que também seja analisado no âmbito do exame da regularidade da prisão.

Outro ponto que merece destaque é a apresentação de um [protocolo de quesitos mínimos para o exame de corpo de delito](#) com indícios de tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, com base nos parâmetros do Protocolo de Istambul, a fim de que haja a análise de cada caso de forma única, para tratamento adequado e análise de consistência entre o relato da pessoa e os achados físicos e psicológicos.

A [Resolução CNJ nº 414/2021](#) determina expressamente que não devem ser consideradas como provas de tortura apenas marcas físicas, devendo o exame de corpo de delito ser realizado preferencialmente por equipe multidisciplinar, com profissionais das áreas de medicina e psicologia, para documentação sobre dor e sofrimento, registro de lesões, sintomas, reações e traumas, dentro do contexto cultural e social da pessoa examinada.

Considerando a necessidade de acompanhamento dos casos, a norma também atribui aos Tribunais, por meio dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo (GMF) e das Coordenadorias da Infância e da Juventude, a adoção de fluxo para identificar e acompanhar os desdobramentos dos relatos de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

Por fim, em atenção à importância da capacitação contínua e específica para a temática, o CNJ e os Tribunais, em colaboração com as Escolas de Magistratura, deverão envidar esforços para promover estudos, pesquisas e cursos de formação continuada, divulgar estatísticas e outras informações

relevantes, sob perspectiva de gênero e de raça, cor ou etnia, concernentes a práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, para a sistematização de dados e a avaliação periódica das medidas adotadas, destinados à permanente qualificação e atualização funcional dos(as) magistrados(as) e serventuários em atuação nas Varas Criminais, audiências de custódia, Varas Especializadas em Alternativas Penais, Juizados Especiais Criminais, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Varas de Execução Penal e Varas da Infância e da Juventude.

Essas ações vão ao encontro das recomendações do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes em sua missão ao Brasil em 2015 no sentido de o Estado Brasileiro [criar espaço adequado às vítimas para que se manifestem sobre violências sofridas](#), bem como [adotar medidas para a documentação efetiva de tortura ou maus tratos](#).

Série de Publicações Temáticas - Audiências de Custódia

- [Relatório Audiência de Custódia – 6 anos](#)
- [Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros Gerais](#) (sumários executivos – [português / inglês / espanhol](#))
- [Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros para Crimes e Perfis Específicos](#)
- [Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada](#) (sumários executivos – [português / inglês / espanhol](#))
- [Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus-tratos para Audiência de Custódia](#) (sumários executivos – [português / inglês / espanhol](#))
- [Manual sobre Algemas e Outros Instrumentos de Contenção em Audiências Judiciais: Orientações Práticas para Implementação da Súmula Vinculante n.11 do STF pela Magistratura e Tribunais](#) (sumários executivos – [português / inglês / espanhol](#))
- [Caderno de Dados I – Dados Gerais sobre a Prisão em Flagrante durante a Pandemia de Covid-19](#)
- [Caderno de Dados II – Covid-19: Análise do Auto de Prisão em Flagrante e Ações Institucionais Preventivas](#)
- [Manual de Arquitetura Judiciária para a Audiência de Custódia](#)

Audiências de custódia durante a pandemia de Covid-19

A disseminação do novo coronavírus ensejou a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional da Organização

Mundial da Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, com reconhecimento posterior, em 11 de março de 2020, da pandemia da doença.

Não ignorando a gravidade do contexto, no dia 17 de março de 2020, o Conselho Nacional de Justiça editou a [Recomendação nº 62/2020](#), que indicou aos Tribunais a adoção de medidas preventivas no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo por um período inicial de 90 (noventa) dias, tendo havido prorrogação de sua vigência em duas ocasiões, o que se implementou pelas [Recomendações CNJ nº 68/2020](#) e [nº 78/2020](#).

A Recomendação recebeu apoio de diversas [instituições nacionais](#) e internacionais de relevo como o [Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos](#), a [Comissão Interamericana de Direitos Humanos \(CIDH\)](#) e a [Associação para a Prevenção da Tortura \(APT\)](#).

Transcorrido o prazo de vigência da Recomendação CNJ nº 62/2020 após as citadas prorrogações, o Conselho editou a [Recomendação nº 91, de 23 de março de 2021](#), de forma a complementar a Recomendação nº 62/2020, considerando a “subsistência da crise sanitária, eclosão de variantes virais mais contagiosas e potencialmente mais letais, necessidade de atualização dos protocolos de proteção à saúde à luz do conhecimento científico desenvolvido sobre a matéria, bem como as consequências e impactos sociais decorrentes do longo tempo de exposição da população à Covid-19.”

Uma das medidas previstas pela [Recomendação CNJ nº 62/2020](#) foi a suspensão das audiências de custódia pelos Tribunais, em caráter excepcional, exclusivamente durante o período de restrição sanitária, e desde que adotadas todas as medidas necessárias à garantia dos direitos das pessoas presas e ao adequado controle da prisão, o qual deveria ser feito pelas autoridades judiciais competentes mediante a pronta análise do auto de prisão em flagrante e do exame do corpo de delito, complementado por registro fotográfico do rosto e corpo inteiro.

Tal previsão buscou conformar a necessidade de distanciamento social com a natureza da audiência de custódia, que tem a presença da pessoa custodiada como seu núcleo essencial, à luz tanto do **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos** quanto da **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**, sem descuidar da adoção de providências para resguardar a integridade e o direito de liberdade das pessoas apresentadas.

Com lastro na Recomendação CNJ nº 62/2020, todos os tribunais do país optaram por suspender as audiências de custódia no momento inicial e de enfrentamento mais agudo à pandemia. Em consequência disso e diante da necessidade de garantir procedimentos mínimos adequados ao controle judicial das prisões em flagrante, em 17 de junho de 2020, foi editada a [Recomendação CNJ nº 68/2020](#), que detalhou as diretrizes a serem contempladas pelos Tribunais em caso de suspensão excepcional e temporária das audiências de custódia.

Paralelamente, em 30 de julho de 2020, o CNJ editou a [Resolução nº 329/2020](#), que teve por propósito balizar o uso do sistema de videoconferência nos processos criminais, enquanto se vivencia situação completamente atípica, em virtude da pandemia de Covid-19.

O objetivo foi o de promover regulamento sobre o uso da ferramenta da videoconferência na jurisdição penal, demarcado pelas disposições constitucionais, legais e supralegais, que harmonizem a necessidade premente de se garantir maior eficiência do Poder Judiciário com os direitos e garantias processuais, inclusive no cenário excepcional da pandemia decorrente do novo Coronavírus.

Inicialmente, o texto previa em seu art. 19 a proibição expressa da realização das audiências de custódia por videoconferência. Contudo, a prorrogação do cenário de pandemia por tempo indeterminado ensejou a rediscussão da questão pelo Plenário do CNJ, que deliberou pela alteração do art. 19, por meio da Resolução CNJ nº 357, de 26 de novembro de 2020.

Este ato normativo estabelece que é admitida a realização das audiências de custódia por videoconferência apenas de forma [excepcional](#), em função da [pandemia](#) e desde que observados uma [série de requisitos formais e cumulativos](#):

Art. 19. Admite-se a realização por videoconferência das audiências de custódia previstas nos artigos 287 e 310, ambos do Código de Processo Penal, e na Resolução CNJ nº 213/2015, quando não for possível a realização, em 24 horas, de forma presencial.

§ 1º Será garantido o direito de entrevista prévia e reservada entre o preso e advogado ou defensor, tanto presencialmente quanto por videoconferência, telefone ou qualquer outro meio de comunicação.

§ 2º Para prevenir qualquer tipo de abuso ou constrangimento ilegal, deverão ser tomadas as seguintes cautelas:

I - deverá ser assegurada privacidade ao preso na sala em que se realizar a videoconferência, devendo permanecer sozinho durante a realização de sua oitiva, observada a regra do § 1º e ressalvada a possibilidade de presença física de seu advogado ou defensor no ambiente;

II - a condição exigida no inciso I poderá ser certificada pelo próprio Juiz, Ministério Público e Defesa, por meio do uso concomitante de mais de uma câmera no ambiente ou de câmeras 360 graus, de modo a permitir a visualização integral do espaço durante a realização do ato;

III - deverá haver também uma câmera externa a monitorar a entrada do preso na sala e a porta desta; e

IV - o exame de corpo de delito, a atestar a integridade física do preso, deverá ser realizado antes do ato.

Entendeu o Plenário do CNJ que a não realização das audiências de custódia durante esse período traria maior prejuízo às pessoas presas do que a sua realização por videoconferência.

Por ocasião da votação da Resolução nº 357/2020, na 322ª Sessão Ordinária, em 24 de novembro de 2020, foi asseverada a necessidade de estrita observância dos requisitos estipulados pelo CNJ no referido ato normativo como condição indeclinável para que fosse possível a excepcional realização das audiências de custódia por videoconferência.

Ademais, cabe mencionar a edição da [Recomendação CNJ nº 91/2021 de 15/03/2021](#), cujo parágrafo único do artigo 2º recomenda aos tribunais que confirmam [prioridade às audiências de custódia](#) no planejamento da retomada presencial de suas atividades.

Com tais medidas, o CNJ reforça o entendimento de que o contato entre a autoridade judicial e a pessoa presa é essencial para prevenir e reprimir a prática de tortura e maus-tratos no momento da prisão e na detenção policial, de modo que, salvo situações excepcionalíssimas e devidamente fundamentadas na inexistência de condições de saúde e segurança, as audiências de custódia deverão ser realizadas de forma presencial.

Isso porque um dos pressupostos da audiência de custódia é a apresentação física da pessoa presa a um juiz ou juíza para averiguação de tortura ou abuso. Nas ações implementadas desde o início da pandemia, o CNJ segue a premissa de que os direitos e garantias individuais de pessoas sob custódia do Estado não estão flexibilizados ou sujeitos à derrogação. Ao

contrário, devem ser ainda mais protegidos tendo em vista que essas pessoas estão impossibilitadas de adotarem, por si mesmas, medidas de prevenção a essa grave doença.

É importante acrescentar que, durante a pandemia de Covid-19, o CNJ elaborou normativas, orientações técnicas e ações de monitoramento com o apoio de tribunais, disponibilizando dados atualizados em sua página na Internet. Além de um **Boletim Quinzenal sobre Contágios e Óbitos no Sistema Prisional e no Socioeducativo** ([clique aqui](#)), também são disponibilizados dados coletados regularmente pelos GMFs/Tribunais de Justiça com o **Monitoramento das Ações de Enfrentamento à Covid-19 em Espaços de Privação de Liberdade**

([clique aqui](#)). A sistematização de normativas, implementação de planos de contingência, modificação de regimes e outras medidas contra a epidemia adotadas



pelos Tribunais de Justiça a partir da Recomendação 62/2020 estão disponíveis no **Monitoramento CNJ sobre o tema** ([clique aqui](#)).

2.3 Inspeções e fiscalização dos ambientes de privação de liberdade

As inspeções, como medida de controle externo, são procedimentos essenciais para coibir as violações de direitos humanos dentro dos estabelecimentos de privação de liberdade, atuando de modo preventivo e corretivo, além de contribuir com um diálogo contínuo para o aperfeiçoamento da gestão. As visitas de inspeção também permitem olhar atento àquelas

populações de maior vulnerabilidade no sistema prisional, como mulheres, população LGBTI, pessoas em sofrimento mental, indígenas, entre outros.

No que diz respeito ao Poder Judiciário, a Lei de Execução Penal (Lei Federal nº 7.210/1984) atribuiu aos juízes de execução penal a competência para inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento e promovendo, quando for o caso, a apuração de responsabilidade. Tal atribuição foi regulamentada pela [Resolução CNJ nº 47/2007](#), que hoje se encontra em fase de estudos para revisão e aprimoramento.

No plano internacional, a obrigatoriedade da realização de inspeções está em consonância com o [Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura](#), que propõe a realização de visitas periódicas de caráter preventivo por mecanismos constituídos por especialistas nacionais e internacionais a todo lugar onde se encontrem pessoas privadas de liberdade e critérios e parâmetros específicos que devem ser adotados quando da realização das atividades de monitoramento de locais de privação de liberdade.

Além disso, segue diretrizes das [Regras Nelson Mandela](#), notadamente as [Regras 83 a 85](#), que dispõem sobre a necessidade de um sistema de duplo controle, mediante inspeções internas conduzidas pela administração prisional central e externas conduzidas por órgão independente e preveem a indispensabilidade do registro escrito em relatório de fiscalização, o qual deverá ser acessível ao público, a fim de que possa ser utilizado como instrumento de controle e responsabilização de eventuais ilícitos:

Regra 83.1. Deve haver um sistema duplo de inspeções regulares nas unidades prisionais e nos serviços penais:

(a) Inspeções internas ou administrativas conduzidas pela administração prisional central;

(b) Inspeções externas conduzidas por órgão independente da administração prisional, que pode incluir órgãos internacionais ou regionais competentes.

2. Em ambos os casos, o objetivo das inspeções deve ser o de assegurar que as unidades prisionais sejam gerenciadas de acordo com as leis, regulamentos, políticas e procedimentos existentes, a fim de alcançar os objetivos dos serviços penais e prisionais, e a proteção dos direitos dos presos.

Regra 84. 1. Os inspetores devem ter a autoridade para: (a) Acessar todas as informações acerca do número de presos e dos locais de encarceramento, bem como toda a informação

relevante para o tratamento dos presos, inclusive seus registros e as condições de detenção;

(b) Escolher livremente qual estabelecimento prisional deve ser inspecionado, inclusive fazendo visitas de iniciativa própria sem prévio aviso, e quais presos devem ser entrevistados;

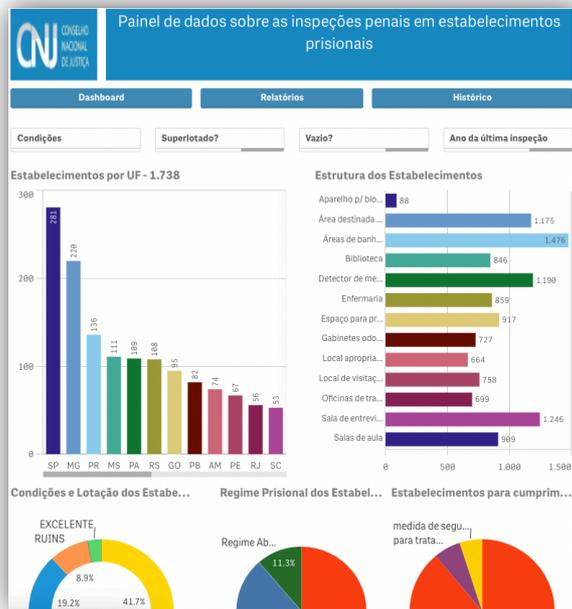
(c) Conduzir entrevistas com os presos e com os funcionários prisionais, em total privacidade e confidencialidade, durante suas visitas;

(c) Fazer recomendações à administração prisional e a outras autoridades competentes.

2. Equipes de inspeção externa devem ser compostas por inspetores qualificados e experientes, indicados por uma autoridade competente, e devem contar com profissionais de saúde. Deve-se buscar uma representação paritária de gênero.

Regra 85. 1. Toda inspeção será seguida de um relatório escrito a ser submetido à autoridade competente. Esforços devem ser empreendidos para tornar os relatórios de inspeções externas de acesso público, excluindo-se qualquer dado pessoal dos presos, a menos que tenham fornecido seu consentimento explícito.

2. A administração prisional ou qualquer outra autoridade competente, conforme apropriado, indicará, em um prazo razoável, se as recomendações advindas de inspeções externas serão implementadas.



Buscando dar ampla publicidade aos resultados das inspeções judiciais, o CNJ gerencia e disponibiliza em sua página na Internet [painel público](#) de monitoramento do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP), ferramenta eletrônica que consolida, em um único banco de dados, as informações sobre todo território nacional.

O CNIEP reúne atualmente dados de 1.738 estabelecimentos cadastrados, sendo que em 1.542 estabelecimentos ainda **não** houve inspeção realizada em 2022 e 176 estabelecimentos não contam com **nenhum** registro de inspeção (dados consultados em 31/01/2022).

Por sua vez, números do [Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional](#) - relativos ao ciclo de [janeiro a junho de 2021](#) -, apontam que **37%** dos estabelecimentos prisionais do país não receberam visitas de inspeção no semestre.

É de se destacar que dos órgãos de controle externo que deveriam inspecionar unidades (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP, Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária/ Conselho Penitenciário, Conselho da Comunidade, Ouvidoria do sistema prisional - estadual ou nacional, Defensoria Pública, Judiciário e Ministério Público), o Judiciário teve o maior índice de comparecimento no período, havendo registros de visitas das autoridades judiciais em **50% das unidades**.

Tais quantitativos reduzidos evidenciam o impacto da pandemia de Covid-19 sobre a fiscalização das condições do sistema prisional e, conseqüentemente, sobre o conhecimento das autoridades competentes acerca de casos de tortura e tratamentos cruéis ou degradantes. Também demonstram os efeitos perniciosos da precarização das condições de funcionamento dos órgãos de controle, como o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

O CNJ entende que é direito da pessoa privada de liberdade ter acesso a uma autoridade externa isenta, que possa encaminhar suas demandas. No cumprimento dessa função, pode ser bem-vindo o uso de novas ferramentas de comunicação, incluindo canais não presenciais, para apresentação de informações sobre irregularidades encontradas.

Contudo, esses canais não suprem a necessidade da fiscalização pela via presencial com a triangulação de informações com fontes e documentos, viabilizando que a pessoa privada de liberdade em eventual situação de violação de direitos possa apresentar diretamente suas denúncias, sem intermediários e com sua integridade física e psíquica resguardada.

O contexto de surto de Covid-19 não veda, não impede e não descredencia a fiscalização dos estabelecimentos penais, tampouco deve ser considerado óbice para realização de visitas de inspeção atribuídas a órgãos ou autoridades com competência para tanto.

A fiscalização de estabelecimentos penais, de custódia, de tratamento psiquiátrico e de outros espaços de privação de liberdade mostra-se ainda mais urgente e relevante nessa situação, haja vista a dificuldade de

contato com as famílias seja pelo empobrecimento decorrente da crise econômico-sanitária que inviabiliza o deslocamento às unidades prisionais, seja pela situação de incomunicabilidade causada pela suspensão indeterminada das visitas sociais, verificada em muitas unidades da federação.

Qualificação das Inspeções Judiciais e Enfrentamento à Tortura nos Ambientes de Privação de Liberdade

Considerando a necessidade de atualizar e qualificar os instrumentais existentes de inspeções para os espaços de privação de liberdade, bem como de fortalecer e instrumentalizar a capacitação técnica quanto à atuação de magistrados e tribunais no enfrentamento à tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes ocorridos em espaços de privação de liberdade, o CNJ renovou parceria com a [Associação para a Prevenção da Tortura \(APT\)](#), uma das mais respeitadas instituições internacionais com atuação na área.

Desde 2019, o CNJ e a APT vêm desenvolvendo uma série de ações conjuntas para prevenção à tortura, tais como a organização de workshops, webinários, elaboração de orientações técnicas e contribuição para elaboração de normativa sobre diretrizes e quesitos periciais que resultou na [Resolução CNJ nº 414/2021](#).

A presente iniciativa visará potencializar a abordagem teórica e metodológica necessária para magistradas e magistrados aprimorarem o enfoque das visitas de fiscalização dos estabelecimentos carcerários, por meio da atualização dos instrumentos, técnicas e metodologias de monitoramento de locais de privação de liberdade, a partir de normas e diretrizes nacionais e internacionais de direitos humanos para o fortalecimento de estratégias para a prevenção e o enfrentamento à tortura, maus-tratos, tratamentos cruéis e degradantes.

As entregas compreendem a [elaboração de orientações técnicas](#), [revisão normativa](#), [manual](#) e desenvolvimento de [ações de formação](#) para magistrados e servidores embasadas em normas e diretrizes nacionais e internacionais de direitos humanos, objetivando o fortalecimento do Poder Judiciário no enfrentamento à tortura e outros maus-tratos e a garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade.

Ainda, intenta-se a [criação de fluxos e procedimentos de rotina](#) sobre a temática que contemplem as diferentes instâncias do Poder Judiciário e a apresentação de metodologia de formação voltada às magistradas e magistrados nos conteúdos desenvolvidos. Ademais, objetiva-se a [construção de indicadores](#) que buscarão monitorar e responder as obrigações internacionais oriundas das sentenças, relatórios e opiniões consultivas proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Finalmente, intenta-se a [consolidação de novos parâmetros de inspeção judicial](#) estruturados que ensejem em boas práticas e permitam a troca de saberes com países lusófonos ou com realidade socioeconômica similar ao do Brasil.

Em suma, buscar-se-á desenvolver instrumentais e metodologias para o fortalecimento do Poder Judiciário no enfrentamento à tortura e outros maus-tratos, bem como desenhar estratégias de disseminação e de processos formativos, estimulados por uma ação coordenada do Conselho Nacional de Justiça e demais Órgãos parceiros.

2.4 Fortalecimento da Participação Social na Execução Penal

O Relatório de 2015 do Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes em sua missão ao Brasil apontou preocupação com dificuldades de acesso e violações de direitos enfrentados por familiares de pessoas privadas de liberdade e entidades de proteção de direitos humanos e recomendou atenção para o aprimoramento da fiscalização social das condições prisionais.

Em consonância com essa preocupação, o CNJ vem implementando ação voltada ao fortalecimento dos Conselhos da Comunidade na execução penal, compreendendo-os como importante mecanismo de assistência, comunicação e defesa dos direitos das pessoas privadas de liberdade.

Consagrados na Lei de Execução Penal, especialmente em seus [artigos 4º, 61º, 80º e 81º](#), os **Conselhos da Comunidade** são órgãos da execução penal fundamentais para a efetivação da democracia e da participação social, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, entendendo a participação social como a comunicação entre a sociedade e o governo no processo

decisório e de gestão das políticas públicas em geral, no bojo da qual o controle social possibilita a fiscalização das ações do governo pela sociedade.

Deste modo, controle e participação social, no contexto da política penal, são todas as ações de vinculação entre os estabelecimentos prisionais e a sociedade de forma mais ampla, seja por meio da participação da comunidade nas rotinas da gestão prisional, seja pela realização, pelos entes e instâncias de controle e fiscalização, das inspeções judiciais e ministeriais e das visitas de monitoramento legalmente previstas, como os Conselhos da Comunidade, Conselhos de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, dos Conselhos Penitenciários e dos Comitês de Combate à Tortura, seja, ainda, por meio da criação ou fortalecimento de outros canais institucionais, como as Ouvidorias dos Sistemas Penitenciários.

Por seu turno, o CNJ reforçou a importância dos Conselhos da Comunidade ao estabelecer a responsabilidade dos Juízes por sua composição e instalação, conforme previsto no [Art. 4º, da Resolução 47, de 18 de dezembro de 2007](#), participando ativamente no fomento à criação e na consolidação dos órgãos.

No escopo do Programa Fazendo Justiça, novas ações de fortalecimento vêm sendo realizadas e dentre estas inclui-se um mapeamento de informações acerca da estrutura de trabalho, composição, atribuições, normativos, entre outros dados, sobre os Conselhos da Comunidade, o que permitirá não apenas mapear sua implementação no território brasileiro, mas conhecer suas dificuldades e potenciais de atuação.

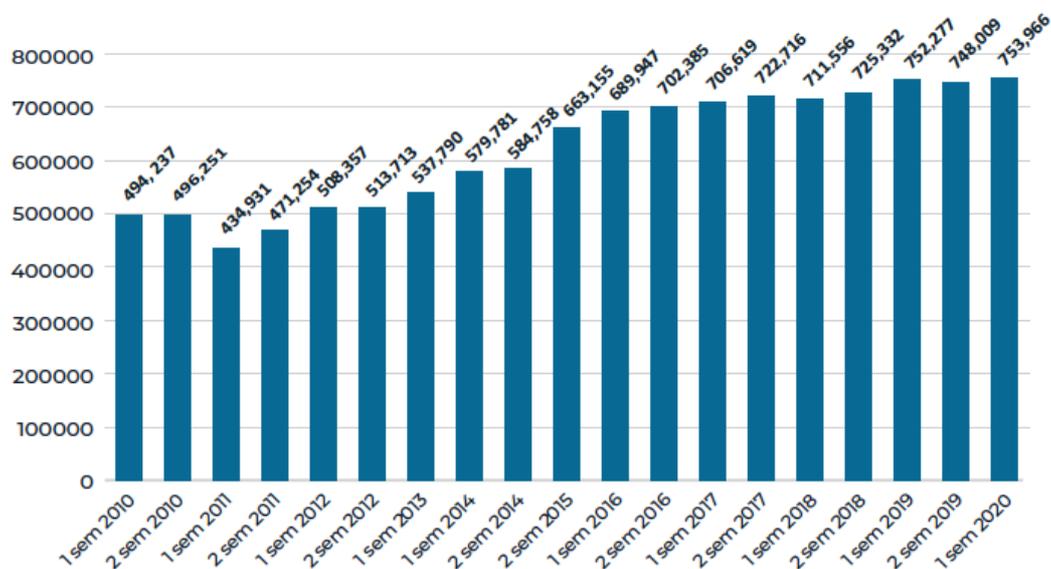
A partir deste levantamento, pretende-se alçar o planejamento de novas estratégias de fortalecimento da participação e do controle social na execução penal, por meio do desenvolvimento de produtos destinados especificamente para o aprimoramento das estratégias de atuação dos Conselhos da Comunidade, bem como pela difusão desse importante mecanismo, concentrando-se basicamente em três pilares: realização de panorama nacional, qualificação de conselheiras e conselheiros com balizas de atuação e estímulo à instituição de novos Conselhos.

2.5 Central de Regulação de Vagas

Em 2015, a superlotação severa de unidades prisionais e socioeducativas inspecionadas pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes em sua missão ao Brasil, ensejou recomendações expressas ao Estado brasileiro para adotar medidas eficazes com referência às melhores práticas e lições aprendidas pelos Estados e outros países (147.b) e reduzir a superlotação e atender atrasos na aplicação de medidas como a liberação antecipada nas fases posteriores do cumprimento de penas de prisão, especialmente por bom comportamento e benefícios obtidos (148.b)

Os gráficos abaixo – produzidos para o [Informe O sistema prisional Brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois](#) – indicam o aumento crescente da população prisional, da taxa de encarceramento e do quantitativo de estabelecimentos superlotados com **queda de 11,6%** na quantidade de estabelecimentos superlotados entre 2009 e 2014 e **aumento de 15,6%** entre 2014 e 2020 segundo o CNIEP, além de variações irregulares na razão de preso por vaga que não representam uma tendência clara de aumento ou diminuição. Para a correta leitura do quadro geral é preciso ponderar com cautela os dados de 2020, ano atípico para o sistema prisional em função da pandemia de Covid-19, observando tendências e variações dos últimos anos.

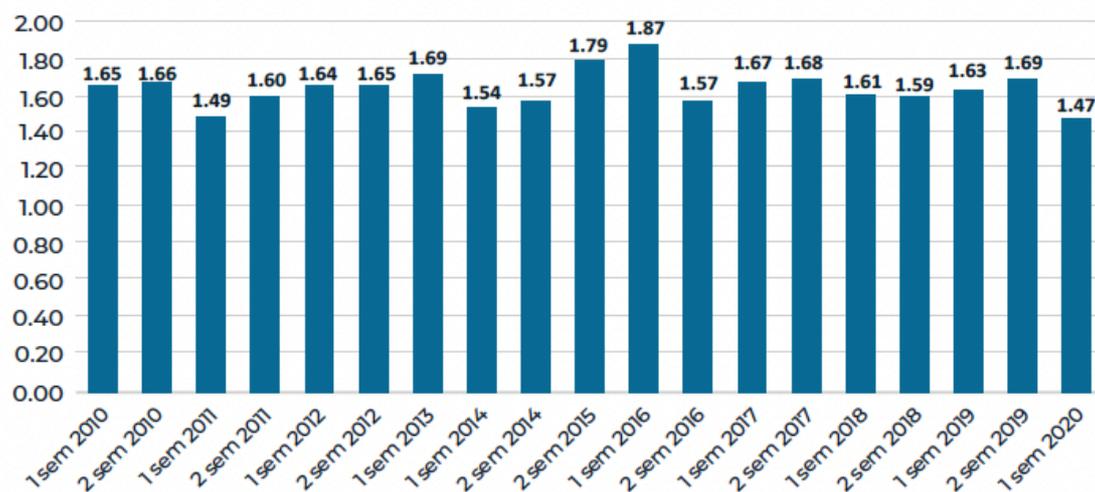
População carcerária por semestre 2010 a 2020



Fonte: SISDEPEN

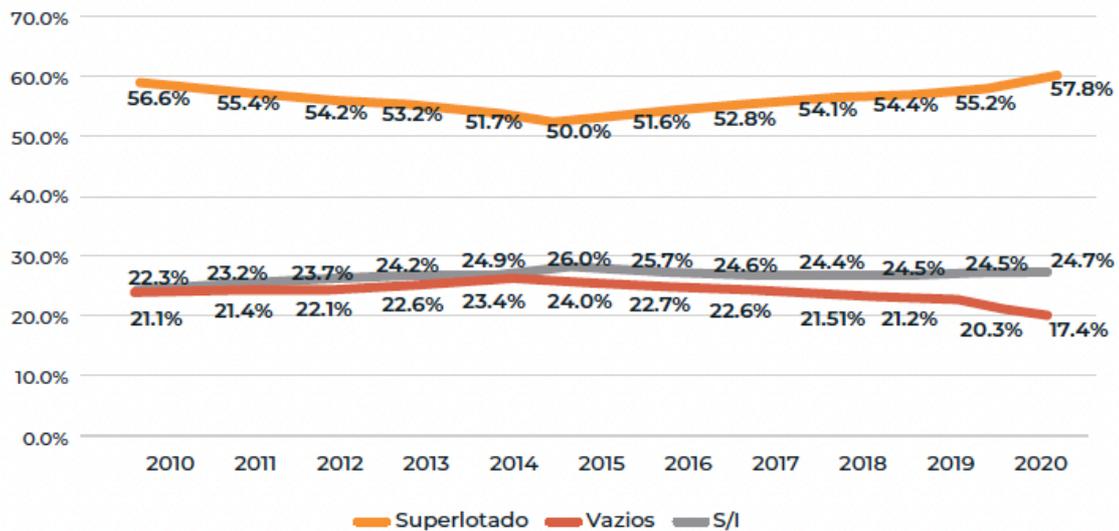
* Exclui os presos custodiados nas polícias e segurança pública. Nos últimos anos, o Depen começou a divulgar de forma separada os dados de pessoas em monitoração eletrônica, que cresce a cada ano. Para manter a lógica da análise da série histórica, uma vez que o número não foi subtraído dos anos anteriores, o gráfico acima mantém para o ano de 2020 a população privada de liberdade somada às pessoas em monitoração.

Razão preso/vaga 2010 a 2020



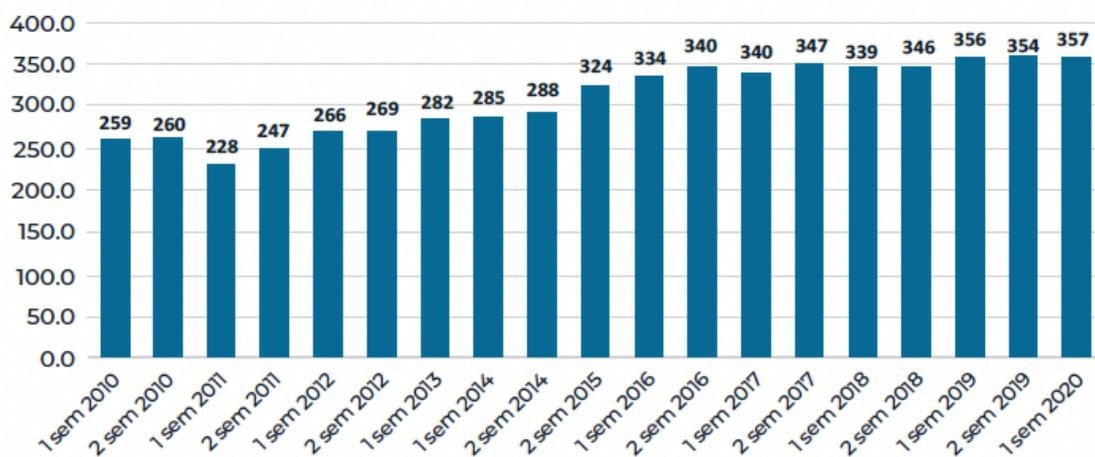
Fonte: SISDEPEN

Superlotação dos estabelecimentos 2009 a 2020



Fonte: CNIEP

Taxa de encarceramento por semestre (por 100 mil habitantes) 2010 a 2020



Fonte: SISDEPEN

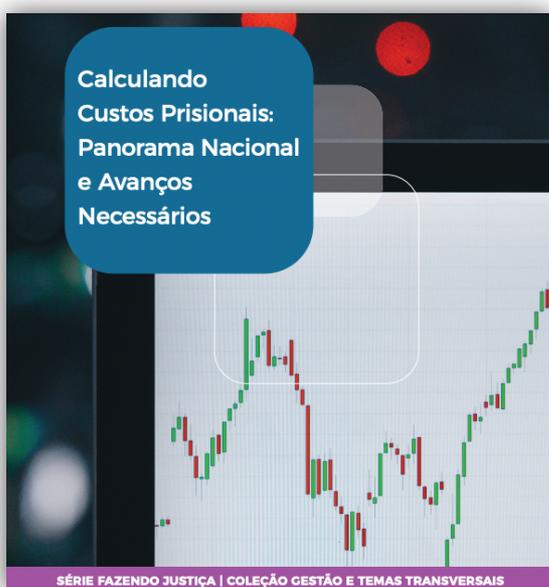
A superlotação carcerária é um fenômeno de causas multifatoriais, que envolve desde a inadequação de investimentos, obstáculos legislativos e uso excessivo da medida de prisão à lentidão na tramitação de ações criminais e da execução penal. Em sendo um problema de múltiplas causas, sua superação também requer a intervenção articulada de diferentes Poderes e

instituições. Exauridos métodos antigos e ineficazes, a confrontação da superlotação carcerária exige uma iniciativa inovadora que compreenda a prisão e as medidas alternativas de modo sistêmico e que assente parâmetros práticos para atacar este problema estrutural de modo planejado e contínuo.

A resposta histórica do Estado quanto à crescente razão de presos por vaga é a construção de novas vagas, o que traz um duplo revés. Em primeiro lugar, é preciso considerar o custo social do encarceramento, com reverberações não apenas na vida da pessoa sob custódia para muito além da

duração da pena, mas na de sua família, podendo atingir cerca de 17 pessoas⁴.

Além disso, há o significativo custo financeiro aos cofres públicos com a construção e manutenção de vagas, que evidencia que a política calcada no aumento do número de vagas não é sustentável também sob o prisma econômico. Nesse sentido, faz-se menção ao estudo sobre custos prisionais elaborado pelo Programa



Fazendo Justiça (CNJ/PNUD/DEPEN) ([acesse aqui](#)).

Por fim, ao comparar o crescimento da população prisional com a criação de vagas na última década, nota-se que esta não é capaz de acompanhar a velocidade do encarceramento, tornando a superlotação endêmica e invalidando de forma pragmática o principal argumento para a superação do cenário.

Diante do quadro, o CNJ, por meio do Programa Fazendo Justiça, vem desenvolvendo estudos para construção de um instrumental de gestão de ocupação de vagas destinado a regular o equilíbrio da ocupação carcerária: a

⁴ Godoi (2010) estima que, em pesquisa realizada em bairros periféricos de São Paulo, para cada pessoa presa, dezessete pessoas seriam afetadas direta ou indiretamente por esse encarceramento. GODOI, R. Ao redor e através da prisão: cartografias do dispositivo carcerário contemporâneo. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de S o Paulo. S o Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-25022011-091508/publico/2010_RafaelGodoi.pdf

Central de Regulação de Vagas. A proposta consiste em desenvolver um conjunto de ferramentas disponíveis ao Poder Judiciário, com amparo em normas e precedentes jurisprudenciais, para melhor controle do fluxo prisional, privilegiando-se a adoção de medidas alternativas penais e a reanálise de situações processuais para aferir a possibilidade de concessão de algum benefício, sobretudo nos casos em que haja ocupação superior à lotação das unidades.

Certificação da capacidade máxima real e compensação penal: ferramentas de regulação de vagas

A noção de compensação se fundamenta no pressuposto de que o tempo de prisão em ambientes superlotados ou que descumprem as condições mínimas exigidas no marco legal não pode ser considerado de forma estanque e objetiva. Quanto pior forem as condições de detenção, mais a pessoa sofre e é punida pelo Estado e, já que a prisão é uma forma arquetípica de punição estatal, esse tempo deve ser computado de modo proporcional às atribuições sofridas, ou seja, deve ser computado em excesso. Em outros termos, estar um ano preso em um presídio com ocupação dentro da capacidade e em condições regulares não deve ser equivalente a estar um ano em uma unidade superlotada e degradante. O tempo de prisão deve ser considerado de forma diferente à luz da proporcionalidade.

Nesse sentido, a definição da capacidade máxima real de uma unidade prisional incide diretamente na salubridade e dignidade das condições de detenção. Dentre as ferramentas de regulação de vagas propõe-se a adoção da certificação da capacidade máxima real, conceito que expande a noção de vaga para além dos espaços físicos para englobar também a relação e provimento de serviços e assistências fundamentais à pessoa privada de liberdade. Se a capacidade de uma unidade prisional é definida pelo número total de vagas existentes computando as vagas que respeitem a área mínima individual e excluindo as vagas desativadas e informais (acomodações provisórias, por exemplo), a noção de capacidade real advém da verificação in loco das condições de vagas indicadas pela administração penitenciária.

Definir as vagas em um estabelecimento penal pressupõe um diagnóstico dos espaços de privação de liberdade da respectiva unidade, o que pode ser feito com métodos de levantamento arquitetônico por meio da medição in loco das estruturas formais já construídas com croquis manuais ou digitais, com a possibilidade de complementação por imagens aéreas e por ferramentas georreferenciadas on-line como Google Earth e outras. Estes levantamentos devem levar em conta, além das áreas mínimas para celas individuais ou coletivas, a proporção entre o número de celas, observados os parâmetros de área mínima, e os demais espaços da unidade destinados aos serviços penais regulares de saúde, trabalho, educação, tempo ao ar livre, entre outros. Além disso, é importante que seja feita diferenciação entre os espaços para acomodação de pessoas presas de diferentes status jurídicos - se em prisão provisória ou por condenação - e de diferentes gêneros - se homens ou mulheres, por exemplo.

A verificação da capacidade máxima real permite superar o uso de termos como “adequado, suficiente, apropriado ou decente” para caracterizar as condições e a capacidade prisional, os quais apresentam alto grau de flexibilidade e dependência absoluta de uma interpretação casuística e subjetiva, tornando a capacidade carcerária um conceito escorregadio, com uma elasticidade que pode ser usada para tornar a superlotação e a prática de maus-tratos e tortura mais ou menos aparente.

2.6 Central de Vagas no Sistema Socioeducativo

As condições de detenção de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa mereceram atenção do Relator Especial das Nações Unidas sobre tortura e outros tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes em sua missão ao Brasil, na missão ao Brasil em 2015, que teceu considerações quanto à violação ao direito de tratamento diferenciado ao que é concedido a pessoas adultas, superlotação, sistema disciplinar excessivamente rígido, falta de procedimento adequado para prevenção e tratamento de casos de tortura, maus tratos ou tratamento cruel ou degradante, deficiência nas políticas de educação e lazer, insuficiência das instalações físicas, problemas no atendimento de saúde, má condição de nutrição e uso excessivo de sedativos.

O princípio da brevidade e da excepcionalidade da medida de restrição e privação de liberdade de adolescentes é reforçado em várias normativas vigentes no Brasil, destacando-se o art. 227 da Constituição Federal⁵, o art. 122 do Estatuto da Criança e do Adolescente⁶ e os arts. 42 e 49 da Lei Federal n. 12.594/2012⁷.

No plano internacional, destaca-se o art. 37 da [Convenção sobre os Direitos das Crianças](#), de 20 de novembro de 1989, que dispõe que todas as

⁵ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

⁶ Art. 122. A medida de internação só poderá ser aplicada quando:

I - tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa;

II - por reiteração no cometimento de outras infrações graves;

III - por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta.

§ 1º O prazo de internação na hipótese do inciso III deste artigo não poderá ser superior a 3 (três) meses, devendo ser decretada judicialmente após o devido processo legal.

§ 2º. Em nenhuma hipótese será aplicada a internação, havendo outra medida adequada.

⁷ Art. 42. As medidas socioeducativas de liberdade assistida, de semiliberdade e de internação deverão ser reavaliadas no máximo a cada 6 (seis) meses, podendo a autoridade judiciária, se necessário, designar audiência, no prazo máximo de 10 (dez) dias, cientificando o defensor, o Ministério Público, a direção do programa de atendimento, o adolescente e seus pais ou responsável.

§ 1º A audiência será instruída com o relatório da equipe técnica do programa de atendimento sobre a evolução do plano de que trata o art. 52 desta Lei e com qualquer outro parecer técnico requerido pelas partes e deferido pela autoridade judiciária.

§ 2º A gravidade do ato infracional, os antecedentes e o tempo de duração da medida não são fatores que, por si, justifiquem a não substituição da medida por outra menos grave.

§ 3º Considera-se mais grave a internação, em relação a todas as demais medidas, e mais grave a semiliberdade, em relação às medidas de meio aberto.

Art. 49. São direitos do adolescente submetido ao cumprimento de medida socioeducativa, sem prejuízo de outros previstos em lei:

I - ser acompanhado por seus pais ou responsável e por seu defensor, em qualquer fase do procedimento administrativo ou judicial;

II - ser incluído em programa de meio aberto quando inexistir vaga para o cumprimento de medida de privação da liberdade, exceto nos casos de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, quando o adolescente deverá ser internado em Unidade mais próxima de seu local de residência;

III - ser respeitado em sua personalidade, intimidade, liberdade de pensamento e religião e em todos os direitos não expressamente limitados na sentença;

IV - peticionar, por escrito ou verbalmente, diretamente a qualquer autoridade ou órgão público, devendo, obrigatoriamente, ser respondido em até 15 (quinze) dias;

V - ser informado, inclusive por escrito, das normas de organização e funcionamento do programa de atendimento e também das previsões de natureza disciplinar;

VI - receber, sempre que solicitar, informações sobre a evolução de seu plano individual, participando, obrigatoriamente, de sua elaboração e, se for o caso, reavaliação;

VII - receber assistência integral à sua saúde, conforme o disposto no art. 60 desta Lei; e

VIII - ter atendimento garantido em creche e pré-escola aos filhos de 0 (zero) a 5 (cinco) anos.

§ 1º As garantias processuais destinadas a adolescente autor de ato infracional previstas na [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#), aplicam-se integralmente na execução das medidas socioeducativas, inclusive no âmbito administrativo.

§ 2º A oferta irregular de programas de atendimento socioeducativo em meio aberto não poderá ser invocada como motivo para aplicação ou manutenção de medida de privação da liberdade.

crianças privadas de sua liberdade sejam tratadas com a humanidade e com o respeito que merece a dignidade inerente à pessoa humana, e levando em consideração as necessidades de uma pessoa de sua idade. Além disso, citam-se as Regras da Organização das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil ([Regras de Beijing](#)), de 29 de novembro de 1985, os princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil ([Princípios de Riad](#)), de 1990; e as Regras Mínimas da Organização das Nações Unidas para Proteção de Jovens Privados de Liberdade ([Regras de Havana](#)), de 14 de dezembro de 1990.

Esses princípios também foram reiterados na [Resolução CNJ 165/2012](#), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe acerca das normas gerais para o atendimento ao adolescente autor de ato infracional pelo Poder Judiciário, no âmbito da internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas.

O cenário de superlotação em diversas unidades socioeducativas de internação levou o Supremo Tribunal Federal (STF) a determinar, no HC 143.988, que as unidades não ultrapassem sua capacidade projetada. Em sua decisão, o STF reconheceu as deficiências estruturais e ausência de vagas nas unidades socioeducativas de internação, destacou a finalidade da medida socioeducativa em face do desenvolvimento dos projetos de vida dos(as) adolescentes.

É necessário ressaltar que a superlotação de unidades socioeducativas, além de impedir o desempenho do caráter pedagógico da medida, configura a institucionalização de tratamentos cruéis e degradantes. Assim, o sistema socioeducativo pode servir nestes casos como impulsionador do ciclo de violências, quando deveria interrompê-lo ou minimizá-lo. Nesse sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já consolidou em sua jurisprudência que a superlotação constitui por si só uma violação à integridade pessoal e, além disso, obstaculiza o desempenho normal das funções essenciais aos centros de detenção⁸.

⁸ Corte IDH, Caso Pacheco Teruel e outros vs. Honduras. Mérito, reparações e custas. Sentença de 27 de abril de 2012, par. 67, Caso Tibi Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 7 de setembro de 2004. Serie C No. 114, par. 150, e Caso Fleury e otros Vs. Haiti. Mérito e Reparaciones. Sentença de 23 de novembro de 2011. Serie C No. 236, par. 85.

Considerando que a superlotação é um problema crônico também no sistema socioeducativo, o modelo da [Central de Vagas Socioeducativa](#) constitui uma das ferramentas destinadas a incidir sobre tais questões. Sua difusão, proposta pelo CNJ, relaciona-se à decisão do Supremo Tribunal Federal no [Habeas Corpus Coletivo nº 143.988/ES](#), que não apenas determinou que os Poderes implementem medidas para mitigar esse estado de violação de direitos, assim como o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, indicou que o “estado de coisas inconstitucional” existente no sistema prisional (ADPF 347) poderia ser ampliado, também, para o sistema socioeducativo.

Trata-se de modelo que já era implementado com sucesso nos Estados do Paraná e de Santa Catarina e que por meio da decisão foi expandido para todo o país. Hoje há cinco estados com a central de vagas em funcionamento, com a inauguração em Pernambuco, Rio de Janeiro e Ceará e a previsão de início, ainda em fevereiro, no estado de Minas Gerais.

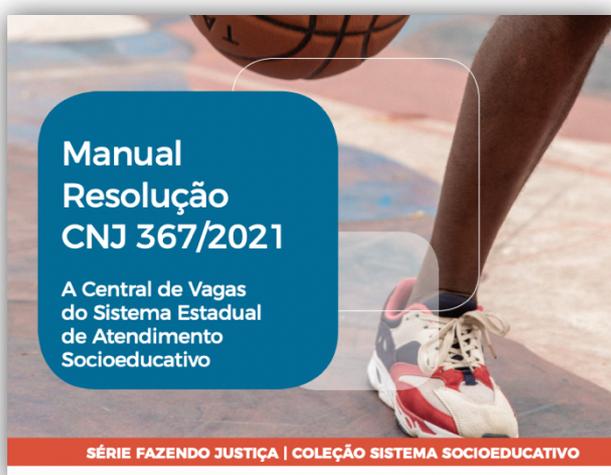
No julgamento do mérito do HC coletivo, a Segunda Turma fixou critérios que deverão ser observados pelos magistrados nas unidades de internação com a taxa de ocupação superior à capacidade projetada, como a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso e a reavaliação dos adolescentes internados exclusivamente em razão da reiteração em infrações cometidas sem violência ou grave ameaça à pessoa. Além disso, foi determinada a transferência de adolescentes para outras unidades, desde que em localidade próxima à residência dos seus familiares.

Na impossibilidade de transferência ou de outras medidas para reavaliação da situação processual, deverá ser observado o parâmetro fixado no [artigo 49, inciso II, da Lei 12.594/2012](#), que dispõe sobre o **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase**, até o limite máximo de ocupação. Tal dispositivo estipula que o adolescente pode ser incluído em programa de meio aberto quando não houver vaga para o cumprimento de medida de privação da liberdade, exceto nos casos de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, quando ele deverá ser internado em unidade mais próxima de seu local de residência.

Em janeiro de 2021, o CNJ editou a [Resolução nº 367/2021](#), com o objetivo de estabelecer diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário e seus serviços auxiliares para a implementação e funcionamento da Central de Vagas no âmbito do sistema socioeducativo, que

compreende o serviço responsável pela gestão e coordenação das vagas em unidades de internação, semiliberdade e internação provisória do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

A **Central de Vagas**, de competência do Poder Executivo, será responsável por receber e processar as solicitações de vagas formuladas pelo Poder Judiciário, cabendo-lhe indicar a disponibilidade de alocação de adolescente em unidade de atendimento ou, em caso de indisponibilidade, sua inclusão em lista de espera até a liberação de vaga adequada à medida aplicada. Além disso, caberá ao Poder Judiciário atuar de forma cooperativa com o Poder Executivo para assegurar o cumprimento da decisão.



A metodologia e diretrizes gerais do serviço foram detalhadas em Manual especialmente elaborado no âmbito do Programa Fazendo Justiça ([acesse aqui](#)).

O CNJ trabalha, ainda, para o desenvolvimento de processos formativos regionais, em articulação com atores locais, visando à disseminação do modelo, apoiando as unidades da federação, e acompanha a criação do Observatório Judicial no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que permitirá o acompanhamento da implementação da decisão do HC nº 143.988/ES com a participação de distintos atores do sistema de justiça e da sociedade civil.

As [audiências concentradas](#) também são percebidas como uma importante ferramenta que permite o acompanhamento da execução das medidas, possibilitando a supervisão da situação de adolescentes e jovens durante o cumprimento da medida e o progresso do Plano Individual de Atendimento (PIA), além de identificar a qualidade do atendimento, bem como a ocorrência de possíveis tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes e torturas durante a privação de liberdade.

Ademais, nota-se uma relevante diminuição do número de adolescentes privados de liberdade durante a pandemia, o que se atribui também às orientações do CNJ por meio da Recomendação 62/2020. Isso

pois, segundo dado de [levantamento do Conselho Nacional do Ministério Público](#), em 2019, a média nacional de lotação das unidades de internação era de 111,91%, ou seja, 11,91% acima da capacidade projetada. No entanto, em alguns estados, a superlotação chegava até quase 200%, como é o caso de Pernambuco (209,25%); Acre (192,99%); Sergipe (170,30%).

Já dados do Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades e Programas Socioeducativos (CNIUPS) sistema de inspeção do Conselho Nacional de Justiça, apontam que a média nacional de ocupação caiu para 60% em maio de 2021.

2.7 Prevenção e enfrentamento à Tortura no Sistema Socioeducativo

A ocorrência de tortura e outros tratamentos, medidas ou penas cruéis, desumanos e degradantes contra adolescentes em unidades socioeducativas cobra especial atenção diante de sua proibição absoluta e do dever constitucional de especial proteção frente a adolescentes privados(as) de liberdade.

Com relação à tortura em unidades socioeducativas de internação, alguns relatórios internacionais fazem observações sobre sua prática. Em 2016, foi publicado, especificamente sobre tortura e tratamentos cruéis ou degradantes de adolescentes e adultos privados de liberdade, relatório da Organização das Nações Unidas após visita ao Brasil do relator especial para o tema⁹.

No âmbito do sistema socioeducativo, o relatório constatou que: (a) os adolescentes inseridos no sistema socioeducativo recebiam frequentemente tratamento degradante e violento de policiais no momento da detenção e de funcionários nas unidades de internação - as formas de violências são verbais e físicas, sendo verificadas também ameaças; (b) adolescentes que questionam ou denunciam a violência sofrida eram frequentemente punidos com violência física ou com a violação de direitos, incluindo períodos de detenção

⁹ A/HRC/31/57/Add.4. Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/31/57/Add.4

prolongados em instalações isoladas; e (c) inspeções nas instalações nas quais os adolescentes estavam alocados ocorria de forma violenta, com a destruição de seus pertences e uso de violência física¹⁰.

Como consequência, foi verificado que a maioria dos adolescentes e jovens escutados tinham medo de prestar queixas sobre o tratamento recebido em decorrência do receio de que a situação a qual foram submetidos piorasse, ou porque acreditavam que não teriam respostas das autoridades competentes.

Nesse contexto, o referido documento não apenas identificou as violações, mas propôs medidas a serem tomadas pelas autoridades, dentre elas: (a) encorajar as vítimas a relatarem e assegurar medidas para efetiva documentação de casos de tortura e tratamento degradante; (b) eliminar obstáculos que impeçam que adolescentes privados de liberdade denunciem, e que o Estado saiba, com precisão a prevalência da tortura e de tratamento degradante; (c) implementar mecanismos funcionais e efetivos de reclamação, em todas as unidades de internação, que permitam aqueles(as) privados de liberdade realizarem reclamações sobre o tratamento ao qual foram submetidos sem medo de repressão ou piora do mesmo¹¹.

Ainda mais recentemente, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos incluiu em seu relatório sobre a visita in loco realizada em novembro de 2018 recomendação expressa no sentido de registrar e investigar de maneira séria, imparcial, efetiva e ágil todas as denúncias recebidas sobre o funcionamento do sistema de justiça juvenil e fornecer uma resposta a todas elas. Nos casos em que houvesse a constatação de violação dos direitos da criança e adolescente, deviam-se adotar medidas para sancionar de maneira administrativa, civil e/ou criminal os responsáveis; evitando a repetição dos fatos e reparando adequadamente as vítimas e seus familiares¹².

¹⁰ A/HRC/31/57/Add.4. Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil, pp. 11. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/31/57/Add.4.

¹¹ A/HRC/31/57/Add.4. Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil, pp. 21-22. Disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/31/57/Add.4

¹² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Situação dos Direitos Humanos no Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>.

Essas recomendações corroboraram diversas previsões legislativas no ordenamento brasileiro que coíbem o tratamento ilegal e violento contra adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

Diante dos dados levados a conhecimento do Supremo Tribunal Federal sobre a situação de direitos humanos no interior das unidades socioeducativas nos autos do **Habeas Corpus 143.988**, o Ministro Gilmar Mendes consignou em seu voto que o estado de coisas inconstitucional descrito em relação ao sistema penitenciário brasileiro na ADPF 347 também podia ser verificado em diversos locais de internação de adolescentes.

Diante de relatos ou outros indícios de tortura ou maus-tratos, surge de maneira mais imediata a necessidade de determinar a apuração dos fatos e encaminhar o(a) adolescente e sua família para os atendimentos pertinentes. Na jurisprudência interamericana, encontra-se um vetor que deve orientar as medidas necessárias para a reparação dos direitos de vítimas de violações de direitos humanos.

O cenário do sistema socioeducativo foi alvo de observações também no Relatório “Situação de Direitos Humanos no Brasil” da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), publicado em 2021. A CIDH identificou “problemáticas similares às observadas no sistema prisional, tais como superlotação, péssimas condições de saúde e alimentação, maus-tratos e tortura”¹³ e formulou recomendações no sentido do reforço do princípio da excepcionalidade da privação de liberdade, da adequação das unidades socioeducativas e da investigação de todas as denúncias recebidas.

Raça, Etnia, Gênero e Diversidade no Sistema Socioeducativo

O **Levantamento do Sinase**¹⁴ aponta que, em 2017, **40%** de adolescentes e jovens em restrição e privação de liberdade foram identificados

¹³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Situação dos Direitos Humanos no Brasil, 2021, p. 21. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>.

¹⁴ BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Levantamento Anual Sinase, 2017. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf>

como pardos(as) ou pretos(as); **23% como brancos(as); 0,8% amarelos(as); 0,2% indígenas** e um alto percentual sem registro sobre cor ou raça: **36%**.

Registra-se que, de acordo com este Levantamento, entre a população de adolescentes que foram a óbito dentro das unidades de atendimento em 2017, a maioria era parda ou negra, sem indicação de quais foram as causas das mortes.

No caso das meninas, a pesquisa [“Dos espaços aos direitos”](#)¹⁵ produzida a partir de edital do CNJ informa que, apesar do registro sobre a raça ser deficitário, as visitas às unidades permitiram identificar que, em 2015, as adolescentes eram predominantemente não brancas. Especificamente em Pernambuco e São Paulo apontava-se, à época, que **62%** e **72%**, respectivamente, das meninas cumprindo medidas de internação eram não brancas.

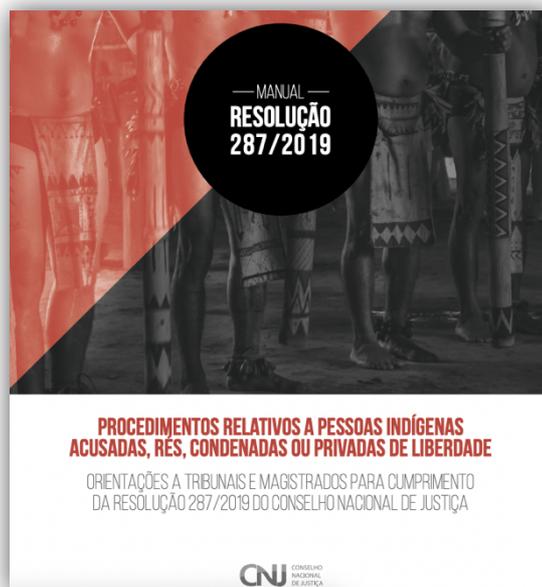
Como apontado pelo [Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura](#)¹⁶, existe um panorama de subnotificação que muitas vezes acaba por invisibilizar as violências perpetradas, principalmente contra adolescentes negros(as), e a formulação de políticas públicas que contemplem esse público.

O conjunto desses dados permite identificar que adolescentes negros(as) são mais suscetíveis às possíveis violações de direitos que ocorrem no âmbito do sistema socioeducativo, bem como são a maioria, principalmente nas unidades de internação e semiliberdade.

¹⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Dos espaços aos direitos: a realidade da ressocialização na aplicação das medidas socioeducativas de internação das adolescentes do sexo feminino em conflito com a lei nas cinco regiões. Coord. Marília Montenegro Pessoa de Mello; pesquisadores Camila Arruda Vidal Bastos ... [et al.]. -- Brasília: CNJ, 2015.

¹⁶ BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Adolescentes Privadas de Liberdade: Relatório de Missão Conjunta no Ceará, Distrito Federal, Paraíba e Pernambuco. Brasília: 2019. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2020/03/relatc393rio-adolescentes-privadas-de-liberdade.pdf>

Importa ainda destacar que é preciso assegurar os **direitos de adolescentes indígenas** em cumprimento de medida socioeducativa, com especial atenção à proteção da diversidade cultural e das formas de organização social existentes. Em observância ao paradigma constitucional de reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, o CNJ publicou a **Resolução n° 287/2019** que estabelece procedimentos para o tratamento das pessoas indígenas no âmbito criminal¹⁷.



Ainda que a Resolução esteja direcionada à população indígena adulta, pode-se estendê-la para orientar o atendimento de adolescentes indígenas por parte do Poder Judiciário, tendo em vista o princípio da legalidade, previsto no art. 35, I, da **Lei do Sinase**, segundo o qual o(a) adolescente não pode receber tratamento mais gravoso do que o dispensado aos adultos.

Em 2017, o total de pessoas do sexo feminino correspondia a **4% do** público em atendimento socioeducativo, de acordo com Levantamento do Sinase. Pela primeira vez, o referido levantamento informou dados de adolescentes pertencentes a categoria de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis, transgêneros, intersexuais – **LGBTIs, totalizando 21 adolescentes e jovens em todo o País**, divididos(as) nos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Norte.

¹⁷ O CNJ publicou ainda o “Manual Resolução 287/2019: Procedimentos relativos a pessoas indígenas acusadas, rés, condenadas ou privadas de liberdade - Orientações a tribunais e magistrados para cumprimento da Resolução 287/2019 do Conselho Nacional de Justiça”, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/Manual-Resolu%C3%A7%C3%A3o-287-2019-CNJ.pdf>.

Em visitas às unidades de cumprimento de medida, o **relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura de 2019** demonstrou um cenário bastante específico com relação às unidades femininas, tendo indicado que as meninas negras eram a maioria no atendimento.

Em 2016, enquanto o total de adolescentes negros e negras em privação de liberdade correspondia a **59%** do total de adolescentes, a porcentagem específica de meninas negras privadas de liberdade era de **64%**, número acima da média geral¹⁸.

No mesmo sentido, a pesquisa do Conselho Nacional de Justiça de 2015¹⁹ também demonstrou que a situação das meninas em privação de liberdade merecia atenção especial. Além de diversas violações decorrentes dos estereótipos e desigualdades de gênero, como ausência de políticas específicas voltadas para saúde de mulheres e para maternidade, as meninas no sistema socioeducativo, quando vivenciavam relações homoafetivas, estavam sujeitas à repressão e ao preconceito em razão de sua orientação sexual, percepções que também foram reforçadas pelas observações do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura em missão realizada em 2019, tendo ressaltado também as situações de risco e constrangimento que um grande número de profissionais homens nas unidades femininas podia criar.

Reconhece-se, portanto, que adolescentes do gênero feminino, pretas ou pardas e aquelas(es) que são LGBTI estão sujeitas a formas específicas de violações de direitos, de maneira que a percepção das autoridades judiciária, policial e administrativa podem constatar se há discriminação e violência na unidade de atendimento e se suas identidades de gênero e suas orientações sexuais são respeitadas.

¹⁸ BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Adolescentes Privadas de Liberdade: Relatório de Missão Conjunta no Ceará, Distrito Federal, Paraíba e Pernambuco. Brasília: 2019. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2020/03/relatc393rio-adolescentes-privadas-de-liberdade.pdf>

¹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Dos espaços aos direitos: a realidade da ressocialização na aplicação das medidas socioeducativas de internação das adolescentes do sexo feminino em conflito com a lei nas cinco regiões. Coord. Marília Montenegro Pessoa de Mello; pesquisadores Camila Arruda Vidal Bastos ... [et al.]. -- Brasília: CNJ, 2015

Medidas protetivas previstas na legislação brasileira

Tanto o ECA quanto a Lei nº 13.431/2017 trazem um rol de medidas de proteção aplicáveis a crianças e adolescentes em situação de risco ou de violência. O rol do art. 101 do ECA é exemplificativo e traz medidas que se destinariam a sanar violações ou ameaças de violações de direitos. A maioria das medidas previstas nesse dispositivo, ainda que não seja um rol exaustivo, se adequaria apenas a adolescentes que tenham a medida extinta ou substituída por uma medida de meio aberto.

Já as medidas de proteção previstas na Lei nº 13.341/2017 podem ser requeridas tanto pelo(a) adolescente e seu representante legal quanto pela autoridade policial, sendo elas: (i) evitar o contato direto da criança ou do adolescente vítima ou testemunha de violência com o suposto autor da violência; (ii) solicitar o afastamento cautelar do investigado da residência ou local de convivência, em se tratando de pessoa que tenha contato com a criança ou o adolescente; (iii) requerer a prisão preventiva do investigado, quando houver suficientes indícios de ameaça à criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência; (iv) solicitar aos órgãos socioassistenciais a inclusão da vítima e de sua família nos atendimentos a que têm direito; (v) requerer a inclusão da criança ou do adolescente em programa de proteção a vítimas ou testemunhas ameaçadas; e (vi) representar ao Ministério Público para que proponha ação cautelar de antecipação de prova.

Também é possível encaminhar o(a) adolescente para programa de proteção a vítimas ou testemunhas ameaçadas e a programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte.

2.8 SEEU - Sistema Eletrônico de Execução Unificado

A organização judiciária brasileira, com 32 tribunais competentes para tratar de matéria criminal para crimes comuns, além de 27 tribunais competentes para tratar de matéria criminal especializada em crimes eleitorais e 4 tribunais competentes para tratar de matéria criminal especializada em crimes militares, levou a uma diversidade de soluções tecnológicas destinadas

ao manuseio de processos de execução penal e também em diferentes métodos de cálculo de penas.

Consciente de tal cenário, e também da dificuldade de algumas cortes em encontrar soluções capazes de propiciar eficiência e exatidão no cômputo das penas, o Conselho Nacional de Justiça oportunizou aos tribunais que apresentassem as suas soluções utilizadas, com o objetivo de encontrar aquela que mais se adequava aos anseios de efetividade do Poder Judiciário em relação ao cumprimento da legislação federal sobre execução penal.

O resultado foi um sistema que, de forma integralmente eletrônica, reúne o processo de execução penal, permitindo a [tramitação 100% digital](#), com uma ferramenta que permite a geração instantânea e automatizada da situação penal das pessoas em cumprimento de pena. Não se restringindo a isto, o sistema também [emite alertas a servidores e magistrados](#) com vistas a permitir, de forma objetiva, a análise de situações previstas na legislação que demandam a atenção imediata.

O SEEU foi alçado ao patamar de política judiciária nacional pela [Resolução CNJ nº 223/2016](#), que nacionalizou o sistema, permitindo reunir mais de 70% dos processos de execução penal em trâmite no país em uma mesma plataforma, gerando dados em tempo real sobre a população em cumprimento de pena. Hoje o sistema é regido pela [Resolução CNJ nº 280/2019](#), que estabeleceu a obrigatoriedade e unicidade do SEEU, sob a governança de Comitê Gestor especializado.

Atualmente o sistema gerencia a execução de penas de **1.319.945** (um milhão, trezentos e dezenove mil, novecentos e quarenta e cinco pessoas)²⁰. Apenas o [Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo](#) se encontra fora da abrangência do SEEU hoje, por força de uma decisão judicial que lhe permitiu seguir utilizando seu próprio sistema informatizado. Embora seja uma única unidade da federação, é importante notar que o Estado de São Paulo responde pelo maior quantitativo de presos do país, **25,5%** da população carcerária total (Infopen – jan-jun/2021).

²⁰ Dados obtidos em 31 de janeiro de 2022.

A chegada da tecnologia para a gestão de processos de execução penal permitiu o desenvolvimento de nova metodologia: o mutirão carcerário eletrônico. Entre as inovações, estão a possibilidade de definição de teses jurídicas, com base nas decisões dos tribunais superiores, e filtragem de processos para análise online via SEEU e qualificação do atendimento de pessoas na porta de saída. **Em setembro de 2019, o CNJ fez o primeiro piloto do mutirão eletrônico no Espírito Santo**, que entre seus principais resultados teve:

- Ao menos **752 pessoas beneficiadas** com regime menos gravoso
- Reversão da tendência de crescimento da **população prisional** em comparação com o semestre anterior
- **Magistrados mobilizados: 338** audiências concentradas entre agosto e outubro de 2019
- **1.048 atendimentos** a egressos, pré-egressos e familiares



Confira aqui a metodologia do Mutirão Carcerário Eletrônico



Confira aqui o relatório completo da primeira experiência piloto no Espírito Santo

Desde o início da sua implementação nos tribunais de todo o país, o SEEU passou a contar com diversas novas funcionalidades, desenvolvidas visando a garantia de direitos e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à população egressa. Dentre elas, vale mencionar, o desenvolvimento de aplicativo para celular que permite pessoas que cumprem pena e seus familiares, acompanharem em tempo real o cumprimento da pena,

bem como a situação de pedidos feitos ao Poder Judiciário no seu processo de execução.

Além de facilitar a gestão processual pela magistratura e por outros atores do sistema de justiça, melhorando a rotina cartorária das Varas de Execução Penal, a base de dados unificada do SEEU gera dados e estatísticas atualizadas sobre cada etapa de tramitação do processo. Informações como o número total de pessoas privadas de liberdade, modalidades de regime, os tipos penais mais comuns, gênero e faixa etária, assim como a aplicação de penas alternativas, estão reunidas no [Painel SEEU](#) – lançado pelo CNJ em fevereiro de 2021 – com dados de acesso público e que podem subsidiar ações e políticas na área. Há ainda dados sobre o cumprimento de penas alternativas e seus diferentes tipos, sentenciados a medida de segurança, a suspensão condicional da pena e a livramento condicional. É importante

destacar, no entanto, que a plataforma não inclui os mais de 400 mil presos provisórios no sistema, por não se tratar de prisão decorrente de condenação.

Identificada também que a ausência de documentação civil é uma realidade para grande parte da população prisional, e que isso obstaculiza o acesso ao mercado de trabalho e à outras políticas públicas, o CNJ e o PNUD, em parceria com o TSE, iniciaram uma inédita [Ação Nacional de Identificação Civil e Documentação de Pessoas Presas](#), tendo o SEEU como plataforma central para a instrumentalização de tal atividade.

3. A UMF Corte IDH

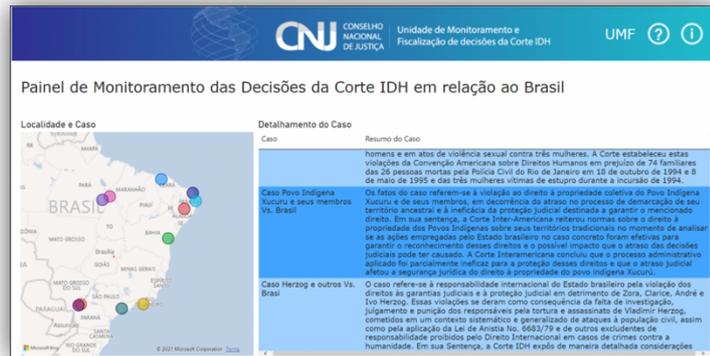
A Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF Corte IDH), instituída pela [Resolução CNJ nº 364/2021](#), corresponde a um dos desdobramentos da cooperação internacional estabelecida entre a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o CNJ, por intermédio de memorando de entendimento celebrado em dezembro de 2020.



Neste primeiro ano de atuação da UMF, além da etapa de estruturação da unidade, merecem destaque as participações pioneiras do CNJ nas Audiências públicas convocadas pela Corte IDH em relação a decisões aplicadas ao Estado brasileiro. Nessas ocasiões, o CNJ manifestou-se na condição de fonte autônoma de informações, diante de seu papel de mecanismo nacional de implementação das deliberações internacionais.

Em cada uma dessas audiências, o CNJ apresentou compromissos amplos de atuação para o cumprimento dos pontos resolutivos das decisões da Corte IDH ainda pendentes, colocando em prática sua capacidade de interlocução institucional para a solução de problemáticas complexas.

Além disso, destaca-se a criação de [painel de monitoramento](#) inédito que permite o acompanhamento dos casos relacionados ao Estado Brasileiro. O painel apresenta a localização



georreferenciada dos casos brasileiros em tramitação naquele Tribunal e as informações detalhadas sobre o atendimento do Estado brasileiro aos pontos resolutivos determinados, conforme decisões emitidas pela própria Corte IDH.

A abrangência de tais comprometimentos, no limite das atribuições constitucionais do órgão, contemplou temas como (a) a inserção do trato das pessoas com deficiência mental nas capacitações dos profissionais vinculados ao atendimento de saúde mental (Caso Ximenes Lopes); (b) o monitoramento e fiscalização de ambientes prisionais caracterizados pelo grave risco de dano irreparável às pessoas ali custodiadas (Medidas Provisórias concernentes a contextos de privação de liberdade); (c) o monitoramento de ações judiciais sobre buscas e identificação dos restos mortais de vítimas da Ditadura Civil-Militar brasileira (Caso Gomes Lund); (d) bem como o fomento à qualificação dos corpos periciais responsáveis pelas investigações de mortes resultantes de intervenções policiais (Caso Favela Nova Brasília), além de uma multiplicidade de matérias afins que orbitam todos os casos relacionados ao Brasil.



O Relatório contendo a descrição detalhada das atividades desenvolvidas em 2021 pela UMF Corte IDH está publicado e disponível na página do CNJ, podendo ser acessado pelo [seguinte endereço](#).

A proibição de tortura é uma garantia fundamental insculpida no art. 5º, III, LXII e art. 227 da Constituição da República Federativa do Brasil. Trata-se também de obrigação internacional que ingressou no domínio do jus cogens. Nesse sentido, o Estado

Brasileiro é parte de tratados internacionais de direitos humanos tanto no

sistema global, quanto em âmbito regional, que proscrevem a tortura, os maus tratos e os tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Em âmbito regional, menciona-se o art. 5º da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e o art. 6º da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

De forma complementar, no sistema das Nações Unidas, a Declaração Universal de Direitos Humanos trouxe também visibilidade ao tema, bem como os inúmeros tratados adotados na sequência e que vieram a ser ratificados pelo Brasil. Nesse sentido, destacam-se o art. 7º do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos de 1966 (art. 7º), o art. 37(a) da Convenção sobre os Direitos da Criança, o art. 15 da Convenção sobre Direitos da Pessoa com Deficiência²¹, bem como a integralidade da Convenção contra a Tortura e seu Protocolo Facultativo.

Nesse contexto, a UMF Corte IDH vem atuando para introduzir e consolidar no Brasil todos esses parâmetros internacionais de prevenção e combate à tortura, assim como identificar as dificuldades que eventualmente obstaculizam o cumprimento de normas e deliberações internacionais de direitos humanos para propor caminhos de superação dos entraves.

3.1 Medidas Provisórias dos Sistemas Prisional e Socioeducativo Brasileiros

Em 20 de abril de 2021, o CNJ foi notificado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos a apresentar um informe em relação às medidas provisórias adotadas em relação ao país nos Casos da **Unidade de Internação Socioeducativa/ES, Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho/ RJ, Complexo Penitenciário de Curado/PE e Complexo Penitenciário de Pedrinhas/MA**, como documento preparatório à audiência pública de supervisão a ser realizada em 2 de junho de 2021 durante o 142º Período Ordinário de Sessões.

Nesta oportunidade, a UMF/CNJ elaborou informe com o objetivo de:

(a) Expor brevemente o contexto geral do sistema carcerário brasileiro e do sistema de medidas socioeducativas;



²¹ Vale registrar que a Convenção foi aprovada sob o rito do art. 5º, § 3º, da CF/88, possuindo status de Emenda Constitucional.

(b) Prestar as informações solicitadas pela Corte IDH a respeito do impacto da pandemia nos três complexos penitenciários voltados à privação de liberdade de pessoas adultas do gênero masculino e na unidade de internação de medida socioeducativa voltada à adolescentes que são objeto de medidas provisórias;

(c) Prestar informações sobre as políticas públicas judiciárias que estão sendo desenhadas e implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o PNUD, DEPEN e outros atores, em relação aos problemas estruturais apontados ao longo da supervisão das medidas provisórias;

(d) Listar as informações obtidas a partir das reuniões realizadas com os petionários e os encaminhamentos adotados, alinhando-os ou incorporando-os, quando possível, às ações do Programa Nacional existente;

(e) Levantar as dificuldades que ainda persistem em relação aos quatro contextos analisados e as possíveis alternativas para superá-las.

Como encaminhamentos, foram apresentadas propostas de ação pelo CNJ para cada uma das unidades objeto da deliberação da Corte IDH, considerando também os relatos dos petionários. A íntegra da manifestação do CNJ pode ser consultada na página da UMF Corte IDH, por meio do [seguinte endereço](#)²².

3.2 Caso Ximenes Lopes vs. Brasil

O Caso Ximenes Lopes possui correlação com recomendações específicas do [Subcomitê das Nações Unidas para Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes \(SPT\) em sua visita ao Brasil em 2015](#), quanto à necessidade de imposição de mecanismos de fiscalização de serviços de atendimento a saúde mental, inclusive comunidades terapêuticas.

O precedente versa sobre a responsabilidade internacional do Estado em face da imposição de severas ofensas à integridade física e à vida da vítima Damião Ximenes Lopes, pessoa com deficiência biopsicossocial, imposta em instituição de tratamento psiquiátrico (no caso, uma Casa de Repouso privada, conveniada pelo Sistema Único de Saúde Brasileiro).

Segundo o apurado, Damião Ximenes Lopes foi internado em uma casa de repouso “Guararapes”, como paciente do sistema único de saúde, em 01 de outubro de 1999, por questões de saúde mental. Dois dias após a internação, ele apresentou um quadro de desorientação e agressividade

²² Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Medidas_Provisorias_adotadas_em_relacao_ao_Brasil_2021-06-16_V5.pdf

enquanto tomava banho e, em razão disso, foi retirado à força e submetido à contenção mecânica por um auxiliar de enfermagem e outros dois pacientes da clínica. Após nova crise no período noturno do mesmo dia, foi novamente submetido à contenção mecânica por dois dias. No dia 04 de outubro, quando a sua mãe foi visitá-lo, encontrou-o cheio de hematomas, sangrando, com a roupa suja e cheia de fezes. As mãos estavam contidas e ele apresentava dificuldade de respirar. Já em estado de agonia, gritava e solicitava apoio da polícia. Apesar da situação e de continuar submetido à contenção mecânica, foi permitido que ele caminhasse sem a adequada supervisão. Duas horas após ter sido medicado pelo Diretor Clínico do Hospital, Ximenes Lopes veio a falecer em 04 de outubro de 1999, sem contar com assistência médica no momento de sua morte. Após buscarem pelo esclarecimento dos fatos e pela responsabilização das pessoas cuja ação ou omissão deram ensejo aos fatos, a mãe, pai e irmã da vítima não obtiveram êxito, sendo que houve a prescrição da pretensão punitiva das pessoas investigadas²³. Como os recursos internos não foram esgotados em prazo razoável, mesmo antes do fim das investigações, o caso foi considerado admissível pela Comissão Interamericana, que o submeteu à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Após o devido procedimento internacional, o próprio Estado reconheceu parcialmente a sua responsabilidade internacional em relação aos fatos. A Corte Interamericana condenou o Brasil pelas violações aos artigos 4º (vida), 5º (integridade física), 8.1 (garantias judiciais) e 25.1 (proteção judicial), em relação às obrigações contidas no art. 1.1 da CADH (dever geral de respeito e garantia dos direitos consagrados).

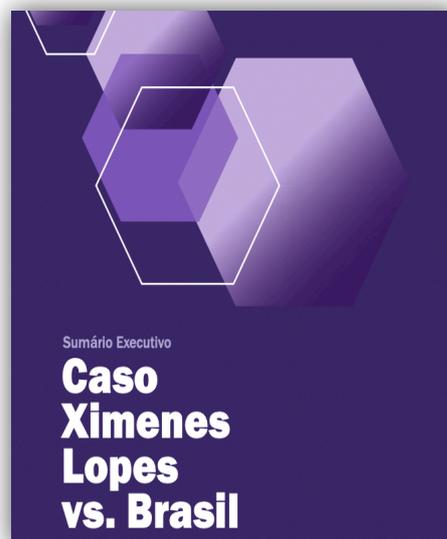
No curso da audiência pública de supervisão da sentença, em 23 de abril de 2021, realizada virtualmente pela Corte IDH, durante o 141º período de sessões, os petionários expuseram, por meio dos dois relatórios de inspeção produzidos pelo MNPCT em 2019, que mais de vinte anos após os fatos que ocasionaram a morte de Ximenes Lopes, os hospitais psiquiátricos e outros espaços privados que se propõem a realizar tratamentos psiquiátricos (como as Comunidades Terapêuticas, “casas de repouso”, etc) continuam a manter

²³ Corte IDH. Supervisão do Cumprimento de sentença do Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Resolução de 25 de janeiro de 2021. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/ximeneslopes_28_01_21.pdf. Acesso em 19 abr 2021.

ambiente, práticas e rotinas semelhantes às que originaram as violações apuradas.²⁴ A Comissão Interamericana também apontou conclusão semelhante, no último Relatório sobre a Situação de Direitos Humanos no Brasil, publicada em fevereiro de 2021.

No exercício de seu mandato, a UMF Corte IDH/CNJ foi notificada para monitorar o cumprimento da sentença no [Caso Ximenes Lopes vs. Brasil \(2006\)](#), com o fim de assegurar, em âmbito interno, o aperfeiçoamento da reparação integral em face das violações ocorridas, bem como adotar medidas e recomendações para garantir que a sentença tenha um impacto relevante na prevenção de novas ofensas a toda forma de tortura, tratamento cruel, desumano e degradante, infligidos por agentes públicos ou atores privados contra qualquer indivíduo.

A atuação resultou na publicação de [Sumário Executivo](#), que apresenta brevemente a situação de cumprimento da sentença que impôs a primeira condenação do Estado Brasileiro no âmbito da Corte IDH, relacionada ao trato das pessoas com deficiência e ao quadro do atendimento à saúde mental no país, notadamente o dever do Estado de promover a capacitação dos profissionais que lidam com as questões de saúde mental, conforme os padrões e normas internacionais sobre a matéria, como garantia de não repetição.



Na oportunidade, o CNJ apresentou as seguintes propostas:

- (1) Criação de Grupo de Trabalho para explorar os parâmetros internacionais sobre Saúde Mental, visando, entre outras, a elaboração de um curso de capacitação online para

²⁴ Dois peritos do mecanismo compareceram à audiência pública e expuseram os problemas detectados na inspeção, apresentando como argumento central que as capacitações em direitos humanos para os agentes de saúde tem a finalidade de impedir a perpetuação de tratamento cruel, desumano e degradante, porém a prática observada nos hospitais psiquiátricos e nas comunidades terapêuticas não tem refletido isso. A realização de inspeções é essencial para garantir o diagnóstico dos problemas e para isso, partindo da proteção conferida pelo caso Ximenes Lopes, é essencial fortalecer os mecanismos criados a partir de obrigações internacionais que permitem uma efetiva prevenção e combate à tortura.

profissionais de saúde e atores do Sistema de Justiça que lidam com a temática.

(2) Realização do “II Seminário Saúde Mental e lei” com a perspectiva de atualização dos desafios da implantação da Lei 10.216/01 após duas décadas de vigência”

(3) Regulamentação interinstitucional de sistema de inspeções em hospitais psiquiátricos e outros espaços em que haja internação involuntária

(4) Regulamentação de inspeções em espaços de privação de liberdade de pacientes judiciários em conflito com a lei

(5) Fortalecimento institucional para a atuação de órgãos independentes que já realizam inspeção, tais como o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

Em 18 de maio de 2021, data alusiva ao Dia Nacional da Luta Antimanicomial no Brasil, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu o Grupo de Trabalho reportado no Sumário Executivo, voltado à realização de estudos e de medidas voltadas à superação das dificuldades relativas à promoção da saúde mental – [GT Saúde Mental \(Portaria CNJ n. 142/2021\)](#).

O processo de definição da composição dos integrantes do Grupo de Trabalho decorreu, essencialmente, das reuniões convocadas pela UMF/CNJ ao ensejo da convocatória da Corte IDH para participação em Audiência Pública de Supervisão do Cumprimento de Sentença do Caso Ximenes Lopes. Dessa forma, foram contemplados os representantes dos petionários, autoridades do Poder Público, especialistas na temática de saúde mental, bem como representantes da sociedade civil e de organismos internacionais de saúde.

Até a data de elaboração da presente Nota Técnica, as reuniões do Grupo de Trabalho versaram sobre o estabelecimento das premissas de atuação dessa estrutura, sobre a organização em subgrupos temáticos de trabalho, bem como sobre o delineamento dos cursos de capacitação e propostas de atos normativos relacionados às propostas inscritas no Sumário Executivo.

O [GT Saúde Mental](#) subdivide-se em 4 (quatro) subgrupos temáticos: Subgrupo 1 - Cursos de Capacitação; Subgrupo 2 - Proposta de desinstitucionalização, mutirões e mapeamento; Subgrupo 3 - Encaminhamentos para fortalecimento da rede de saúde mental; Subgrupo 4 - Inspeções.

O **Subgrupo 1** objetiva, em síntese, atuar na concepção de cursos de capacitação sobre saúde mental voltados a qualificação dos profissionais que lidam com questões de saúde mental, sobretudo no âmbito do Poder Judiciário. Trata-se de objetivo prioritário do GT Saúde Mental, tendo em vista a pendência de cumprimento da medida de reparação ordenada no Ponto Resolutivo n. 8 da Sentença da Corte Interamericana do Caso Ximenes Lopes.

O **Subgrupo 2** aborda, em síntese, a elaboração de propostas para fomentar a desinstitucionalização das pessoas com deficiência psicossocial submetidas à medida de segurança, bem como a realização de mutirões (esforços concentrados de prestação de atendimentos/serviços) e mapeamentos a serem estruturados junto aos Tribunais. Nesse sentido, o produto inicial esperado desta relatoria refere-se à proposta de fluxo razoável de desinstitucionalização e de minuta de Resolução do Conselho Nacional de Justiça que contemple a efetivação da Lei n. 10.216/01 (Lei Antimanicomial).

O **Subgrupo 3** aborda o desenvolvimento de propostas de incidência para o fortalecimento da [Rede de Atenção Psicossocial \(RAPS\)](#). O produto esperado dessa relatoria refere-se à proposta metodológica específica de tratamento e cuidado destinado às pessoas com transtorno mental e/ou sofrimento psíquico dentro de unidades prisionais, com especial atenção à desinternação condicional, e de proposta de Mapeamento dos Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTPs) e Comunidades Terapêuticas.

O **Subgrupo 4** aborda a temática das inspeções judiciais em espaços de privação de liberdade vinculados ao tratamento em saúde mental, como Hospitais Psiquiátricos, Comunidades Terapêuticas e Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTPs). O produto esperado dessa relatoria refere-se à elaboração de parâmetros para inspeções judiciais que estejam alinhadas aos padrões internacionais em matéria de saúde mental e pessoas com deficiência; espera-se, portanto, um documento que norteie e enumere os critérios a serem adotados em tais intervenções (checklist de requisitos), para adequação das inspeções levadas a cabo atualmente nessas instituições.

O monitoramento do cumprimento da sentença de Ximenes Lopes evidencia problemas estruturais que ainda persistem no combate à tortura e outras formas de tratamento cruel, desumano e degradante em face de pessoas que vivenciam tratamentos psiquiátricos em instituições públicas ou privadas. De um lado, na raiz do problema, verifica-se o retrocesso das políticas

públicas voltadas à saúde mental, em desacordo com os parâmetros internacionais e a falta de capacitação dos agentes de saúde e outros profissionais que lidam com pessoas em situação de vulnerabilidade biopsicossocial. Na sequência, observa-se que há uma dificuldade de viabilização das atividades de controle e monitoramento (como as inspeções), bem como uma constante precarização das instituições independentes criadas, após o julgamento do caso, com o intuito de fortalecer e institucionalizar de forma permanente a prevenção e o combate à tortura.

Assim, destacam-se no tema saúde mental e pessoa com deficiência a atuação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do CNJ e os esforços empreendidos, por meio do Programa Fazendo Justiça e da Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Decisões da Corte IDH, para pautar o tema com as recomendações prescritas pela Lei da Reforma Psiquiátrica, pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e pelos parâmetros internacionais consubstanciados nos Tratados de Direitos Humanos. Entre os compromissos mais significativos estão: (1) a busca da desinstitucionalização; (2) a negação do caráter terapêutico do internamento como regra; e (3) o redirecionamento do modelo assistencial de saúde mental para serviços substitutivos comunitários e em meio aberto.

Ademais, prima-se pela atenção às práticas de tortura encobertas sob o falso pretexto de tratamento das pessoas mais vulnerabilizadas como o caso daquelas com deficiência/sofrimento psicossocial.

Desta forma, mostra-se imprescindível o reconhecimento e a legitimação do relevante trabalho desempenhado pelos Órgãos independentes que realizam inspeção em espaços de restrição de direitos individuais, tais como o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) e, sobretudo, o fortalecimento das redes de atendimento e apoio à saúde mental do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como das ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para que as medidas alternativas à internação sejam ampliadas e avigoradas.

E, nesse sentido, há a compreensão de que os casos de saúde mental devem ser cuidados na e pela saúde, sendo dever dos atores do Sistema de Justiça zelar pela garantia desse caminho de retorno para o local adequado de

tratamento. Isso só acontecerá com a aproximação aos princípios e aprofundamento dos conhecimentos inerentes a essa temática.

Os avanços do combate à tortura e ao tratamento cruel, desumano e degradante nas últimas duas décadas

Enquanto o caso Ximenes Lopes ainda estava em trâmite no sistema interamericano, a agenda global de combate à tortura permitiu a adoção, em 18 de dezembro de 2002, do [Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes](#), ratificado pelo Brasil em 11 de janeiro de 2007 (logo após a publicação da sentença Ximenes Lopes vs. Brasil). As obrigações assumidas são vinculantes ao Estado, nos termos do princípio do pacta sunt servanda e da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.

O Protocolo Facultativo dá um passo além na criação de normas, práticas e instituições para um monitoramento, prevenção e combate à tortura. Como foco central, estabeleceu um sistema de visitas regulares efetuadas por órgãos nacionais e internacionais independentes a lugares onde pessoas são privadas de sua liberdade, com a intenção de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (art. 1º). Para tanto, criou o [Subcomitê de Prevenção à Tortura - SPT \(art. 2º\)](#) e trouxe as linhas gerais para a criação de Mecanismos Preventivos Nacionais - MPN's (art. 3º), com possibilidade de implementação de mecanismos junto a entidades descentralizadas dos Estados Partes para fortalecimento da proteção da população contra a tortura (art. 17).

Além de impor a criação dos mecanismos nacionais, o protocolo facultativo estabeleceu garantias e prerrogativas para o adequado funcionamento destas estruturas, permitindo-lhes desempenhar a missão.

Por isso, o art. 18 do Protocolo Facultativo exige que os Estados garantam a **independência funcional** dos mecanismos preventivos nacionais bem como a independência de seu pessoal. Além disso, deverão tomar as medidas necessárias para assegurar que os peritos dos mecanismos preventivos nacionais tenham as **habilidades e o conhecimento profissional necessários**, bem como buscar **equilíbrio de gênero e representação**

adequada dos grupos étnicos e minorias no país. Ademais, se comprometem a [tornar disponíveis todos os recursos necessários](#) para o funcionamento dos mecanismos preventivos nacionais.

Nessa linha, o Subcomitê das Nações Unidas para Prevenção à Tortura expediu diretrizes para a implementação dos Mecanismos Preventivos Nacionais (MPN's), a partir de sua interpretação do [Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura](#), valendo destacar os seguintes pontos²⁵:

§8. A independência operacional do MNP deve ser garantida.

§11. Os recursos necessários devem ser fornecidos para permitir a efetiva operação do MNP de acordo com os requisitos do Protocolo Facultativo.

§12. O MNP deve gozar de completa autonomia financeira e operacional no desempenho das funções que lhe são atribuídas pelo Protocolo Facultativo.

§13. As autoridades do Estado e o MNP devem empreender conjuntamente um processo de acompanhamento com o MNP, com vistas à implementação de quaisquer recomendações que o MNP possa formular.

§15. O funcionamento efetivo do MNP é uma obrigação contínua. A eficácia do MNP deve estar sujeita a avaliação regular tanto pelo Estado quanto pelo próprio MNP, levando em consideração os pontos de vista do SPT, com vistas a ser melhorado e fortalecido como e quando necessário.

§20. Recordando os requisitos do artigo 18, itens 1 e 2, do Protocolo Facultativo, o MNP deve garantir que seus membros tenham entre eles a diversidade de experiências, capacidades e conhecimentos profissionais necessários para permitir cumprir adequadamente seu mandato do MNP. Isso deve incluir, inter alia, informações legais e experiência em cuidados de saúde.

§24. O Estado deve permitir que o MNP realize visitas a todos os lugares onde se encontrem, ou se suspeite que se possa encontrar, pessoas privadas de liberdade, conforme estabelecido nos artigos 4 e 29 do Protocolo Facultativo, que estejam dentro de sua jurisdição. Para tal fim, a jurisdição do Estado se estende a todos aqueles lugares sobre os quais exerça um controle efetivo.

§25. O Estado deve garantir que o MNP seja capaz de realizar visitas da forma e com a frequência que o próprio MNP decidir. Isso inclui a capacidade conduzir entrevistas confidenciais com pessoas privadas de liberdade e com o direito de realizar visitas sem aviso prévio a todos os locais de privação de

²⁵ Conferir a tradução das diretrizes do SPT constante em documento oficial produzido pelo MNPCT denominado: TRADUÇÃO DO PARECER DO SUBCOMITÊ DE PREVENÇÃO À TORTURA SOBRE A COMPATIBILIDADE DO DECRETO PRESIDENCIAL Nº 9.831/2019 COM O OPCAT. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2020/03/traduc3a7c3a3o-parecer-spt-1.pdf>. Acesso em 31 jan. 2022.

liberdade, em conformidade com as disposições do Protocolo Facultativo.

§26. O Estado deve garantir que tanto os membros do MNP quanto seus funcionários desfrutem dos privilégios e imunidades necessários para o exercício independente de suas funções.

§28. O Estado deve informar ao MNP sobre todo projeto de lei, que esteja em apreciação, que seja relevante ao seu mandato e permitir que o MNP faça propostas ou observações sobre qualquer política ou legislação existente ou em elaboração. O Estado deve levar em consideração as propostas ou comentários que receba do MNP sobre essa legislação.

§31. O MNP, seus membros e sua equipe técnica devem estar obrigados a revisar regularmente seus métodos de trabalho e realizar treinamento, a fim de aprimorar sua capacidade de exercer suas atribuições sob o Protocolo Facultativo.

§32. Nos casos em que o órgão designado como MNP desempenhe outras funções além daquelas previstas no Protocolo Facultativo, suas funções como MNP deverão estar desempenhadas através de uma coordenação ou departamento separado, com equipe e orçamento próprios.

§33. O MNP deve estabelecer um plano ou programa de trabalho que, com o passar do tempo, inclua visitas a todos os locais onde se encontrem, ou se possam encontrar pessoas privadas de sua liberdade, conforme estabelecido nos artigos 4 e 29 do Protocolo Facultativo, que estejam sob a jurisdição do Estado. Para esse fim, a jurisdição do Estado se estende a todos os lugares sobre os quais exerça um controle efetivo.

§34. O MNP deve planejar seu trabalho e o uso de seus recursos de maneira a garantir que possam visitar os locais de privação de liberdade de forma adequada e com a frequência suficiente para contribuir efetivamente com a prevenção da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

§35. O MNP deve fazer propostas e observações às autoridades relevantes do Estado em relação a políticas ou legislação existentes e em elaboração que considere relevantes para seu mandato.

§37. O MNP deve velar para que todas as informações confidenciais que obtenha no decorrer de seu trabalho permaneçam totalmente protegidas.

§38. O MNP deve velar para que tenha capacidade de estabelecer um diálogo significativo com o Estado sobre a implementação de suas recomendações. Da mesma forma, deverá fazer tudo o que estiver ao seu alcance para realizar um acompanhamento do cumprimento das recomendações que o SPT tenha feito em relação ao país em questão, coordenando devidamente com o SPT para tal fim.

A ratificação do protocolo facultativo e a assunção das obrigações internacionais que dela derivam representam a adoção progressiva de passos

rumo ao fortalecimento da prevenção e combate à tortura no Brasil. Conforme o princípio do non cliquet ou [princípio da vedação do retrocesso em matéria de direitos humanos](#), uma vez constituído o mecanismo nacional de prevenção e combate à tortura e na vigência dos tratados internacionais referenciados, é vedado que um ato normativo interno imponha a desestruturação do órgão.

Alinhado a essas premissas do SPT, um dos compromissos assumidos pelo CNJ na audiência pública de supervisão de sentença do [Caso Ximenes Lopes vs. Brasil](#) foi justamente o fortalecimento institucional da atuação de órgãos independentes que realizam inspeção em espaços de privação de liberdade, **indicando expressamente o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – MNPCT.**

Fortalecimento institucional do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - MNPCT

O **Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a Tortura (MNPCT)**, criado pela [Lei Federal 12.847/2013](#), é o órgão responsável pela prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, nos termos do **Artigo 3º do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.**

No âmbito do monitoramento do sistema prisional e socioeducativo e do monitoramento das deliberações da Corte IDH, o CNJ tem recebido relatos de obstáculos à atuação do órgão, como embaraços ao ingresso em unidades prisionais e, mais recentemente, os impactos de desestruturação decorrentes de medidas administrativas que colocam em risco a estrutura e eficiência do Sistema Nacional de Prevenção à Tortura.

No [Comunicado Público MNPCT nº 02/2019](#), o órgão relatou estar sofrendo interferência em seu trabalho e autonomia, por meio da *“não nomeação dos peritos e peritas devidamente aprovados em processo seletivo público e nacional”* e da *“negativa de emissão de passagens e diárias para o cumprimento de missão institucional do órgão”*. Cita, em especial, os impactos decorrentes da edição do [“Decreto nº 9.831/2019 que exonerou do cargo os peritos e as peritas, retirando-se assim seus salários e, por conseguinte, as](#)

condições de trabalho e de dedicação exclusiva e integral às atividades do órgão”, após o qual acusa o governo federal de ter efetivado “*o desmonte técnico e administrativo do órgão, redistribuindo funcionários que prestam apoio administrativo*” e determinando o “*fechamento da unidade física do MNPCT*”.

O [Decreto Presidencial nº 9.831/2019](#)²⁶ trouxe mudanças substanciais a todo o sistema de prevenção a combate à tortura no Estado Brasileiro, cujos reflexos até o momento ainda não podem ser integralmente mensurados, malgrado tenha sido parcialmente revogado pelo Decreto nº 10.174/2019²⁷.

Com efeito, em decorrência do referido ato normativo, os membros do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) deixariam de ser remunerados, passando a exercer suas funções voluntariamente²⁸. Além disso, o Decreto Presidencial nº 9.831/2019, sem justificativa, acabou por eliminar a exigência de diversidade em relação a gênero, raça e representação regional. Além disso, permitiu a fragilização da estrutura administrativa do órgão, diante da redução da equipe de apoio.

Importante notar que o Decreto Presidencial nº 9.831/2019 também contraria o disposto no art. 18 do Protocolo Facultativo à Convenção Contra a

²⁶ Eis os artigos relacionados ao Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura: Decreto nº 9.831, de 11 de junho de 2019 - Art. 1º Ficam remanejados, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos para a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, na forma do Anexo I, onze cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS 102.4. [...] Art. 3º Os ocupantes dos cargos em comissão que deixam de existir na Estrutura Regimental do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos por força deste Decreto ficam automaticamente exonerados. [...] “Art. 10. O MNPCT, órgão integrante da estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, será composto por onze peritos, escolhidos pelo CNPCT e designados por ato do Presidente da República, com mandato de três anos, admitida uma recondução por igual período. [...] § 3º É vedado o exercício de peritos vinculados a redes e a entidades da sociedade civil e a instituições de ensino e pesquisa, a entidades representativas de trabalhadores, a estudantes e a empresários integrantes do CNPCT. [...] § 5º A participação no MNPCT será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.” (NR) [...] Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. - Destaques nossos.

²⁸ A mudança no tratamento dos Mecanismos Preventivos Nacionais pode ser identificada ainda a partir do Guia para criar Comitês e Mecanismos de Prevenção à Tortura do Ministério de Direitos Humanos - 2017, no qual consta o seguinte: A remuneração dos membros do Mecanismo Nacional é referente ao cargo DAS 102.4, que os peritos ocupam. É importante garantir remuneração adequada de forma a garantir profissionais com a expertise necessária, bem como a dedicação integral ao cargo. Por fim, é fundamental também garantir salários iguais entre os peritos. Grifamos. Conferir: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/prevencao-e-combate-a-tortura/guia-criacao-de-comites-e-mecanismos-de-combate-a-tortura.pdf>. Acesso em 28 abr. 2021.

Tortura das Nações Unidas, sinalizando uma guinada do Estado Brasileiro em sentido contrário à sua posição tradicional de combate à tortura.

Em razão do risco de violação às obrigações internacionais, vários órgãos públicos e entidades da sociedade civil questionaram judicialmente a legalidade, constitucionalidade e convencionalidade do Decreto Presidencial nº 9.831/2019.

Em levantamento realizado, observa-se que o Ministério Público Federal ajuizou a [Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 607](#), perante o Supremo Tribunal Federal. Representantes da sociedade civil ajuizaram ação popular perante a Justiça Federal de Campinas; a Defensoria Pública da União no Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública perante a Justiça Federal do Rio de Janeiro e também houve ajuizamento de ação popular no Distrito Federal.

A ADPF nº 607 foi distribuída à Relatoria do Ministro Dias Toffoli e sua inicial possui a seguinte ementa:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. SISTEMA NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA. SNPCT. MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA. MNPCT. LEI Nº 12.847/2013. DECRETO Nº 8.154, ALTERADO PELO DECRETO Nº 9.831. DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS PELO PAÍS NO PLANO INTERNACIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. VEDAÇÃO À TORTURA. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. É inconstitucional a extinção ou deslocamento de cargos pertencentes a órgão criado por lei, em cumprimento à Constituição e a acordo internacional, por meio de decreto regulamentar, sob pena de afronta ao princípio constitucional da legalidade.

2. A remuneração de cargos periciais, sujeito a mandato temporal, e essenciais ao cumprimento de obrigação internacional no combate à tortura e a penas cruéis, desumanas e degradantes, em defesa da dignidade humana, está intrinsecamente relacionada ao pleno e estruturado desempenho destas atribuições, sob pena de esvaziamento da atuação do órgão.

A ação sustenta a ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana; destaca a prevenção e o combate à tortura como decorrência do princípio da dignidade; alega que o Decreto 9.831/2019 viola o princípio da

separação de Poderes por exorbitar de sua função regulamentar; e aponta ofensas ao princípio da vedação ao retrocesso institucional e a compromissos internacionais do Estado Brasileiro.

Em particular, cumpre destacar trecho do documento relativo ao modelo de trabalho voluntário proposto pelo Poder Executivo:

O modelo que se pretende adotar, do trabalho "voluntário" ou sem remuneração, não é compatível com missão estatal típica, que (i) não pode sofrer descontinuidades; (ii) tem que estar a salvo de pressões para permitir atuação responsável; (iii) deve estar a cargo de quadro qualificado e devidamente selecionado; (iv) é resultado de compromissos internacionais históricos com a dignidade inerente a todas as pessoas.

O Supremo Tribunal Federal admitiu como amici curiae a Associação para Prevenção da Tortura (APT), o Instituto de Defesa do Direito de Defesa - Márcio Thomaz Bastos (IDDD), e a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, em conjunto com a Defensoria Pública do Distrito Federal, a Defensoria Pública do Estado da Bahia, a Defensoria Pública do Estado do Ceará, a Defensoria Pública do Estado de Goiás, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, a Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Defensoria Pública do Estado de Tocantins, todas integrantes do GAETS (Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais nos Tribunais Superiores).

Ademais, constam ainda pedidos de intervenção no processo como amici das seguintes entidades: Associação Direitos Humanos em Rede - Conectas Direitos Humanos; Justiça Global; Movimento Negro Unificado; EDUCAFRO (Educação e Cidadania De Afrodescendentes e Carentes); Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP); Pastoral Carcerária Nacional (CNBB); Instituto Brasileiro De Ciências Criminais (IBCCRIM); o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).

Essa intensa mobilização social em torno da [ADPF 607](#), e também fora do processo judicial²⁹⁻³⁰⁻³¹ indica o grau de sensibilidade das alterações propostas pelo Poder Executivo na política brasileira de prevenção e combate à tortura através do Decreto 9.831/2019.

Em relação ao ponto sustentado pela Procuradoria-Geral da República, como explicitado ao longo do presente documento, os efeitos do Decreto Presidencial nº 9.831/2019 extrapolam a ordem jurídica federal, irradiando-se sobre compromisso internacionais do Estado Brasileiro, bem como sobre a política de prevenção e combate à tortura das demais unidades da federação, razão pela qual merece análise a despeito de sua revogação parcial, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que reconhece o cabimento de ADPF contra ato do poder público já revogado, quando se tratar de controvérsia relevante e houver efeitos jurídicos residuais.

Compensação Penal e o instituto do “Cômputo em dobro da pena”

Em atenção aos casos submetidos à jurisdição interamericana relacionados ao Sistema Prisional e ao Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, a UMF/CNJ iniciou suas atividades de monitoramento a partir de [convocatória encaminhada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 20 de abril de 2021](#), solicitando a coleta de informações e a apresentação de relatório sobre as providências adotadas pelo Estado Brasileiro para o cumprimento das resoluções ditadas em relação às quatro medidas provisórias (tutelas de urgência) vigentes em relação ao país, todas relacionadas a contextos de privação de liberdade ([Complexo Penitenciário do Curado](#), no estado de Pernambuco, [Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho](#) no estado do

²⁹ Conferir: Nota pública - Exoneração de peritos do MNPCT, disponível em: <https://www.oabsp.org.br/noticias/2019/06/nota-publica-2013-exoneracao-de-peritos-do-mnpct.13045>.

³⁰ Conferir: Em nota, Presidentes da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, ex-Ministros e líderes partidários criticam decreto governamental que, segundo eles, esvazia o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Conferir: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/deputados-repudiam-exoneracoes-do-mecanismo-de-combate-a-tortura>.

³¹ Conferir: MPF reitera pedido para que Justiça garanta funcionamento do Mecanismo Nacional de Combate à Tortura, disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/mpf-rj-reitera-pedido-para-que-justica-garanta-funcionamento-do-mecanismo-nacional-de-combate-a-tortura>.

Rio de Janeiro; [Complexo Penitenciário de São Luís](#), antigo Complexo de Pedrinhas, no estado do Maranhão; e [Unidade Socio-Educativa - UNIS](#), no estado do Espírito Santo), com especial ênfase às medidas específicas para o enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, situação que, inegavelmente, teve um impacto mais acentuado em relação às pessoas privadas de liberdade.

Nesse particular, destaca-se a pertinência temática desse monitoramento com as recomendações relativas ao enfrentamento da superlotação carcerária emanadas pelo [Subcomitê das Nações Unidas para Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes \(SPT\) em sua visita ao Brasil em 2015](#). Naquela oportunidade, nota-se que o Relator Especial visitou o complexo de Pedrinhas, atualmente denominado Complexo Penitenciário de São Luís/MA, uma das unidades objeto da decisão da Corte IDH.

A jurisprudência consolidada da Corte IDH informa que o procedimento interamericano de cumprimento da decisão que concede medidas provisórias persistirá até que a situação de grave risco reportada seja resolvida. Para aferir a evolução do cumprimento, dado o caráter coletivo da tutela concedida, a Corte IDH tem pautado a sua análise com base nos dados concretos sobre os pontos problemáticos detectados, em especial: a superlotação carcerária, o número de mortes violentas, o número de mortes não violentas em razão de questões sanitárias precárias e ausência de acesso ao direito à tratamento de saúde, a existência de denúncias de tortura e as condições de detenção degradantes. A superação de tais problemas demanda a elaboração e imediata aplicação de planos de contingência específicos para cada uma das unidades, evidenciando os meios para a superação das questões que deram ensejo às medidas provisórias.

O instituto do [“cômputo em dobro da pena”](#), critério adotado pela Corte Interamericana em relação ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no estado do Rio de Janeiro, e em relação ao Complexo Penitenciário do Curado, no estado de Pernambuco, como providência imediata voltada à redução da superlotação nesses estabelecimentos, corresponde à aplicação do benefício da compensação penal em face de pena cumprida em condições degradantes.

Em observância ao cumprimento da decisão internacional relativa ao Complexo do Curado, o Ministério Público do Estado de Pernambuco

requereu a instauração de um IRDR (Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas), com o fim de uniformizar o entendimento sobre o tema.

No curso desse expediente, a UMF/CNJ formulou Parecer acerca da implementação da decisão da Corte internacional, pugnando pela viabilidade da aplicação do “cômputo em dobro da pena”, conforme critérios de aplicação imediata do benefício estabelecidos pela Corte Interamericana.

A Corte IDH impôs, em suma, duas diretrizes de aplicação, sendo a regra geral a aplicação do cômputo em dobro para cada dia de pena vivenciada em condições degradantes nesses estabelecimentos penais, e uma regra específica relacionada aos crimes contra vida, integridade física e crimes sexuais, os quais dependeriam da realização de laudo pericial para aferição da fração de compensação a ser aplicada. Nesse caso, a Corte não se opõe à aplicação do cômputo em dobro. Apenas nas hipóteses de um perfil de agressividade significativo, constatado por laudo pericial, a fração de compensação a ser aplicada poderá ser reduzida, observando-se o dever de motivação da decisão.

Diante de todo exposto, constata-se que a UMF/CNJ vem pautando o monitoramento empreendido nos estabelecimentos penais que são objeto de medidas provisórias ditadas pela Corte Interamericana em observância aos parâmetros já apontados pelo Subcomitê das Nações Unidas para Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes (SPT) de controle da superlotação carcerária.

4. Conclusão

Com o presente **INFORME**, o Conselho Nacional de Justiça busca subsidiar os trabalhos do **Subcomitê das Nações Unidas para Prevenção da Tortura (SPT)** em sua missão ao Brasil, reiterando os seus compromissos com a superação do estado de coisas inconstitucional dos sistemas carcerário e socioeducativo brasileiros, com a prevenção e o enfrentamento a todas as formas de tortura e tratamento cruel ou degradante, com a proteção integral dos direitos humanos e com o pleno cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro.

Todos os materiais citados se encontram disponíveis na página do CNJ, onde estão sistematizadas as normativas, publicações, orientações técnicas, notícias e painéis de dados disponíveis nos sistemas informatizados do Poder Judiciário.

Este relatório também será publicado na página do CNJ.



