COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
RESOLUÇÃO 11/2013

MEDIDA CAUTELAR No. 367-13
Assunto Pessoas Privadas de Liberdade no "Complexo Penitenciário de Pedrinhas" sobre o Brasil
16 de dezembro de 2013

I. INTRODUÇÃO

1. Em 22 de outubro de 2013, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante "Comissão Interamericana", "Comissão" ou "CIDH") recebeu uma solicitação de medidas cautelares apresentada pela "Sociedade Maranhense de Direitos Humanos" e a "Ordem dos Advogados do Brasil" (doravante "solicitantes"), requerendo que a CIDH solicite à República Federativa do Brasil (doravante "Brasil" ou "Estado") que proteja a vida e a integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no "Complexo Penitenciário de Pedrinhas" (doravante "potenciais beneficiários"). Conforme a solicitação, os potenciais beneficiários encontrar-se-iam numa situação de risco, devido a uma série de atos de violência que teriam ocorrido nas últimas semanas.

2. Em 25 de outubro de 2013, a CIDH solicitou informação ao Estado. Os solicitantes forneceram informação adicional aos 29 de outubro de 2013. Em 30 de outubro de 2013, o Estado solicitou uma prorrogação, a qual foi concedida. Em 6 e 12 de novembro de 2013, o Estado apresentou observações.

3. Após analisar as alegações de fato e de direito apresentadas pelas partes, a Comissão considera que a informação apresentada demonstra *prima facie* que as pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas (doravante "o CPP") se encontram numa situação de gravidade e urgência, pois sua vida e integridade pessoal estariam ameaçadas e em grave risco. Em consequência, de acordo com o Artigo 25 de seu Regulamento, a Comissão requer que o Brasil: a) adote as medidas necessárias e efetivas para evitar a perda de vidas e danos à integridade pessoal de todas as pessoas que se encontram privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas; b) reduza de forma imediata os níveis de superlotação; c) investigue os fatos que motivam a adoção dessas medidas cautelares e, destarte, evitar sua repetição.

II. RESUMO DE FATOS E ARGUMENTOS APRESENTADOS PELOS SOLICITANTES

4. De acordo com as comunicações apresentadas pelos solicitantes, o CPP, situado na cidade de São Luis, Estado do Maranhão, estaria constituído de seis unidades de detenção, localizadas numa mesma área. Essas unidades seriam denominadas da seguinte maneira: i) "Penitenciária de São Luis"; ii) "Centro de Detenção Provisória"; iii) "Casa de Detenção"; iv) "Central de Custódia de Presos de Justiça"; v) "Penitenciária de Pedrinhas"; vi) Penitenciária de São Luis II". Conforme a solicitação, a "Comissão Parlamentar de Investigação sobre o Sistema Carcerário" de 2009 e o "Conselho Nacional de Justiça" (doravante "CNJ") teriam constatado uma situação de gravidade no sistema penitenciário do Estado do Maranhão e apresentado várias recomendações. Em particular, o CNJ teria indicado como medida ideal, por exemplo, "a

intervenção total" da unidade denominada Casa de Detenção, dentro do CPP. Os solicitantes alegam que o CPP possui péssimas condições de detenção e superlotação extrema, inexistindo um controle efetivo por parte das autoridades públicas em seu interior.

5. Em 1° de outubro de 2013, três internos teriam sido assassinados na unidade denominada Penitenciária de São Luís, como resultado de um enfrentamento entre bandos rivais. Neste mesmo dia, outros dois internos teriam sido assassinados na unidade denominada Centro de Detenção Provisória, em iguais circunstâncias. Em 9 de outubro de 2013, teria ocorrido uma rebelião na Casa de Detenção, na qual 10 internos teriam sido assassinados. Em 25 de outubro de 2013, um interno teria sido assassinado na unidade denominada Casa de Detenção Provisória; em 27 de outubro de 2013, outro interno teria sido assassinado na unidade denominada "Central de Custódia dos Presos de Justiça". Nestas circunstâncias, os solicitantes afirmam que, durante 2013, teriam morrido 41 internos e vários outros teriam sido feridos nas diferentes unidades do CPP. Nas palavras dos solicitantes, "o Estado perdeu o controle da situação" no interior do CPP.

III. RESUMO DE FATOS E ARGUMENTOS APRESENTADOS PELO ESTADO

6. Em 6 e 12 de novembro de 2013, o Estado apresentou observações, assinalando que:

a) Teria sido realizada uma série de investimentos no Sistema Penitenciário do Estado do Maranhão, incluindo a construção de novas prisões e compra de equipamentos. Na atualidade, o Sistema Penitenciário em geral teria capacidade para albergar 3.300 pessoas privadas de liberdade. No entanto, atualmente existiriam 4.700 internos. Além disso, afirma que existiriam aproximadamente 1.500 presos em delegacias, alegadamente "por causa de falta de locais apropriados para abrigá-los, gerando assim um déficit de aproximadamente 2.900 [...] vagas". O Estado afirma que teria tomado medidas "para conter as rebeliões e fugas, coibir comportamentos inadequados dos agentes públicos [em todo o Sistema Penitenciário do Estado do Maranhão], assim como investigar as perdas humanas ocorridas no sistema penitenciário".

b) Em particular, a respeito do CPP, indica que, de janeiro a setembro de 2013, o número de pessoas falecidas teria subido para 47 internos, supostamente devido a "confrontos entre quadrilhas criminosas". Segundo o Estado, a essa situação somar-se-iam "inúmeras tentativas de fugas, vários danos estruturais causados ao [CPP], provenientes de [...] túneis construídos pelos detentos, além da destruição de celas, espaços, colchões, camas, cadeiras, equipamentos diversos". O Estado afirma que esta situação teria "gerado estado de tensão entre os detentos e demais servidores públicos que exercem suas atividades naquele local".

c) Devido aos fatos supostamente ocorridos, em 10 de outubro de 2013 teria sido emitido o "Decreto Estadual n° 29.443", o qual "declara situação de emergência no Sistema Penitenciário do Estado do Maranhão" por 180 dias. Nesse sentido, teriam sido enviados integrantes da "Força Nacional de Segurança" para reforçar a segurança do CPP. Adicionalmente, ter-se-iam adotado outras medidas, tais como um processo para a construção de 11 novas unidades de detenção, a reforma imediata do prédio da Casa de Detenção do CPP, entre outras. Em 23 de outubro de 2013, a "Comissão Nacional do Ministério Público" (CNMP) teria visitado o CPP. Segundo o relatório emitido por essa

instituição, ter-se-ia constatado "a destruição total" da Casa de Detenção, devido à rebelião ocorrida em 9 de outubro de 2013.

III. ANÁLISE SOBRE OS ELEMENTOS DE GRAVIDADE, URGÊNCIA E IRREPARABILIDADE

7. O mecanismo de medidas cautelares é parte da função da Comissão para supervisar o cumprimento das obrigações de direitos humanos estabelecidas no Artigo 106 da Carta da Organização dos Estados Americanos. Essas funções gerais de supervisão estão estabelecidas no Artigo 41.b) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, previsto também no Artigo 18.b) do Estatuto da CIDH. O mecanismo de medidas cautelares está descrito igualmente no Artigo 25 do Regulamento da Comissão. Em conformidade com esse artigo, a Comissão concede medidas cautelares em situações graves e urgentes nas quais tais medidas são necessárias para prevenir um dano irreparável às pessoas.

8. A Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante "Corte Interamericana") estabeleceram de maneira reiterada que as medidas cautelares e provisórias têm um duplo caráter, um cautelar e outro tutelar. A respeito do caráter tutelar, as medidas buscam evitar um dano irreparável e preservar o exercício dos direitos humanos. Com respeito ao caráter cautelar, as medidas cautelares têm o propósito de preservar uma situação jurídica enquanto estiver sendo considerada pela CIDH. O caráter cautelar tem por objetivo e fim preservar os direitos em possível risco, até que se resolva a petição que se encontra sob análise no Sistema Interamericano. Seu objetivo e fim são assegurar a integridade e a eficácia da decisão de mérito e, desta maneira, evitar a lesão dos direitos alegados, situação que poderia tornar inócua a decisão final ou desvirtuar o efeito útil (*effet utile*) da mesma. Nesse sentido, as medidas cautelares ou provisórias permitem que o Estado em questão possa cumprir a decisão final e, se necessário, cumprir as reparações ordenadas. Ao tomar uma decisão, e de acordo com o Artigo 25.2 de seu Regulamento, a Comissão considera que:

> a) a "gravidade da situação" significa o sério impacto que uma ação ou omissão pode ter sobre um direito protegido ou sobre o efeito eventual de uma decisão pendente em um caso ou petição ante os órgãos do Sistema Interamericano;
> b) a "urgência da situação" é determinada pela informação que indica que o risco ou a ameaça sejam iminentes e possam se materializar, requerendo dessa maneira ação preventiva ou tutelar;
> c) o "dano irreparável" significa a violação de direitos que, por sua própria natureza, não são suscetíveis de reparação, restauração ou adequada indenização.

9. No presente assunto, a Comissão considera que o requisito de gravidade foi cumprido, em vista da suposta situação que os internos do CPP estariam enfrentando, devido ao aumento de atos de violência que teriam deixado um saldo de 17 internos assassinados somente em outubro de 2013, no âmbito de enfrentamentos entre quadrilhas rivais e a suposta ausência de controle efetivo por parte das autoridades estatais. A informação fornecida por ambas as partes sugere que, durante 2013, cerca de 40 pessoas teriam falecido no interior desse complexo. Essa situação seria exacerbada pela deficiente estrutura do CPP, na qual se encontrariam supostos túneis construídos por internos e celas destruídas, entre outras situações. Nesse sentido, levando em consideração a informação fornecida pelos solicitantes e pelo Estado, avaliada em seu conjunto, e à luz do critério de apreciação *prima facie*, próprio do mecanismo de medidas cautelares, a Comissão considera que os direitos à vida e integridade pessoal dos internos do Complexo Penitenciário de Pedrinhas se encontram em grave risco.

10. A respeito do requisito de urgência, a CIDH considera que foi cumprido, na medida em que a informação fornecida não permite inferir que as autoridades estatais estejam adotando medidas efetivas para proteger a vida e a integridade pessoal dos internos do CPP. A esse respeito, a Comissão toma nota do Decreto Estadual declarando situação de emergência e demais medidas adotadas pelo Estado para melhorar a situação. No entanto, a CIDH observa que, apesar dessas medidas, novos atos de violência teriam ocorrido nos dias 25 e 27 de outubro de 2013. Nesta linha, a Comissão considera que não recebeu informação substancial sobre os esforços específicos das autoridades estatais para obter um controle efetivo do CPP, em estrito apego aos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, em particular sobre medidas adotadas para prevenir o clima de instabilidade e conflito entre os internos, além do envio de integrantes da Força Nacional de Segurança.

11. Além disso, apesar de os próprios relatórios do Estado assegurarem que uma unidade foi destruída devido aos supostos atos de outubro de 2013, não se apresentou informação substancial sobre quais seriam as condições dos internos que se encontravam nessa unidade e sobre quais seriam suas condições atuais de segurança. Nesse sentido, dadas as particularidades especificas do CPP, a Comissão considera necessária a adoção de medidas suficientes e efetivas para responder às situações de risco que se encontrariam presentes no interior do CPP.

12. Quanto ao requisito de irreparabilidade, a Comissão considera que foi cumprido, na medida em que a possível violação do direito à vida e integridade pessoal constitui a máxima situação de irreparabilidade.

13. Tanto a Corte Interamericana quanto a CIDH, de maneira consistente, assinalam que o Artigo 1.1 da Convenção estabelece as obrigações gerais que têm os Estados Parte de respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e de garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa sujeita à sua jurisdição. Especialmente, a Corte Interamericana considerou que os Estados se encontram em uma posição especial de garantidor com respeito às pessoas privadas de liberdade em razão de que as autoridades penitenciárias exercem um controle total sobre estas. O Sistema Interamericano manifestou a pertinência e necessidade, para proteger a vida e integridade pessoal de pessoas privadas de liberdade, de que as condições dos centros penitenciários se encontrem ajustadas às normas internacionais de proteção dos direitos humanos aplicáveis à matéria.

IV. BENEFICIÁRIOS

14. A solicitação foi apresentada a favor das pessoas privadas de liberdade no CPP, determináveis nos termos do artigo 25.6.b) do Regulamento da CIDH.

V. DECISÃO

15. Em vista dos antecedentes assinalados, a CIDH considera que o presente assunto reúne *prima facie* os requisitos de gravidade, urgência e irreparabilidade contidos no artigo 25 de seu Regulamento. Em consequência, a Comissão solicita ao Governo do Brasil que:

a) adote as medidas necessárias e efetivas para evitar a perda de vidas e danos à integridade pessoal de todas as pessoas que se encontram privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas;

b) reduza de forma imediata os níveis de superlotação;

c) investigue os fatos que motivam a adoção destas medidas cautelares, evitando assim sua repetição.

16. A Comissão também solicita ao Governo do Brasil que informe, dentro do prazo de 15 dias, contados a partir da data de emissão da presente resolução, sobre a adoção das medidas cautelares e atualize essa informação de forma periódica.

17. A Comissão deseja ressaltar que, de acordo com o artigo 25.8 de seu Regulamento, a concessão da presente medida cautelar e sua adoção pelo Estado não constituirá prejulgamento sobre violação dos direitos protegidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou outros instrumentos aplicáveis.

18. A Comissão dispõe que a Secretaria Executiva da CIDH notifique a presente resolução ao Estado do Brasil e aos solicitantes.

19. Aprovada em 16 de dezembro de 2013 por José de Jesús Orozco (Presidente), Tracy Robinson (Primeira Vice-Presidenta), Rosa María Ortiz (Segunda Vice-Presidenta) e pelos membros da Comissão Felipe González, Dinah Shelton, Rodrigo Escobar Gil e Rose-Marie Belle Antoine.

Elizabeth Abi-Mershed
Secretária Executiva Adjunta