

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
RESOLUÇÃO 14/2013

MEDIDA CAUTELAR No. 8-13

Assunto Pessoas Privadas de Liberdade no “Presídio Central de Porto Alegre”, Brasil
30 de dezembro de 2013

I. INTRODUÇÃO

1. Em 11 de janeiro de 2013, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante "Comissão Interamericana", "Comissão" ou "CIDH") recebeu uma solicitação de medidas cautelares apresentada por várias organizações (doravante “solicitantes”), requerendo que a CIDH solicite à República Federativa do Brasil (doravante “Estado”) que proteja a vida e integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade no “Presídio Central de Porto Alegre” (doravante “PCPA”), do Estado do Rio Grande do Sul (doravante “propostos beneficiários”). Segundo a solicitação, os potenciais beneficiários encontrar-se-iam numa situação de risco, devido às condições de detenção supostamente precárias, superlotação, alegada falta de controle do Estado em várias áreas do recinto, entre outras situações que poderiam afetar seu direito à vida e integridade pessoal.

2. Em 11 de fevereiro de 2013, a CIDH solicitou informação ao Estado, o qual solicitou uma prorrogação oportunamente concedida pela CIDH. Em 21 de março, 9 de maio e 18 de outubro de 2013, o Estado apresentou relatórios. Os solicitantes enviaram, igualmente, relatórios adicionais aos 31 de maio e 18 de setembro de 2013.

3. Após analisar as alegações de fato e de direito apresentados pelas partes, a Comissão considera que a informação apresentada demonstra *prima facie* que as pessoas privadas de liberdade no PCPA se encontrariam em uma situação de gravidade e urgência, dado que suas vidas e integridade pessoal estariam em grave risco. Em consequência, de acordo com o Artigo 25 do Regulamento da CIDH, a Comissão solicita ao Brasil que: a) adote as medidas necessárias para salvaguardar a vida e a integridade pessoal dos internos do Presídio Central de Porto Alegre; b) assegure condições de higiene no recinto e proporcione tratamentos médicos adequados para os internos, de acordo com as patologias que estes apresentem; c) implemente medidas afim de recuperar o controle de segurança em todas as áreas do PCPA, seguindo os padrões internacionais de direitos humanos e resguardando a vida e integridade pessoal de todos os internos e, em particular, garantindo que sejam os agentes das forças de segurança do Estado os encarregados das funções de segurança interna e assegurando que não sejam conferidas funções disciplinares, de controle ou de segurança aos internos; d) implemente um plano de contingência e disponibilize extintores de incêndio e outras ferramentas necessárias; e) tome ações imediatas para reduzir substancialmente a lotação no interior do PCPA.

II. POSIÇÕES DAS PARTES

4. Na solicitação de medidas cautelares, os solicitantes assinalaram os seguintes fatos:

a) sustentam que o PCPA foi inaugurada em 1959, contando com 2 pavilhões de celas individuais. Atualmente, o PCPA contaria com 10 pavilhões, nos quais residiriam 4.591 internos, apesar de a capacidade desse estabelecimento ser de 1984 pessoas. Nestas supostas condições, os solicitantes

afirmam: i) devido à lotação extrema, o recinto estaria organizado atualmente por um “sistema de galerias”. Nessas áreas, as portas das celas teriam sido removidas, os corredores de acesso às celas seriam utilizados para que os internos durmam e permaneçam durante o dia; ii) os sistemas hidráulico, de esgoto e resíduos sanitários estariam em colapso, o que geraria infiltrações de águas residuais nos tetos. Estes resíduos seriam despejados por meio de estruturas elaboradas com plásticos e tubos, entre outros materiais, fabricados pelos próprios internos. iii) As instalações elétricas seriam extremamente precárias, com cabos expostos e instalações elétricas clandestinas de fornos, duchas, televisores e rádios, entre outros. iv) As galerias inteiras não teriam abastecimento de água. v) Não existiria um plano contra incêndios. Segundo teria expressado um Juiz de Execução Penal: “não existe plano contra incêndios, nem existe a possibilidade de se elaborar um plano contra incêndios. Se houver um incêndio todos morrerão”. A este respeito, em 25 de abril de 2012, o “Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia” (doravante “IBAPE”) teria estabelecido que “não há um plano de prevenção de incêndios e, ainda que existisse, não poderia ser aprovado pelo órgão competente, devido ao não cumprimento das leis aplicáveis, em virtude da lotação extrema, da precária rede elétrica e da inexistência de instalações de prevenção e extinção de incêndios”.

b) Conforme os solicitantes, devido à adaptação das celas ao mencionado “sistema de galerias”, as autoridades estatais não estariam exercendo seu papel de garantidor das pessoas privadas de liberdade no recinto, gerando uma espécie de “administração compartilhada” ou de “auto-gestão”. Mediante este sistema, as autoridades estatais só se ocupariam e transitariam pelos corredores de acesso às galerias e aos setores administrativos do presídio. As galerias onde se encontram os internos seriam controladas por supostas quadrilhas de internos, que, se alega, possuiriam armas brancas e de fogo. Neste contexto, afirma-se que o trabalho de abrir e fechar as portas é realizado por internos denominados “chaveiros” e não por autoridades estatais. Nas palavras de um juiz de execução penal, “quem assegura a integridade física da pessoa privada de liberdade não é o Estado, é a quadrilha criminosa”. Nestas supostas circunstâncias, afirma-se que os “chefes das galerias” ordenariam assassinatos seletivos, desaparecimentos e atos de violência contra internos transferidos para outras penitenciárias ou sob regime semiaberto dentro do estabelecimento.

c) Afirmam que as precárias condições de higiene causadas pela falta de manutenção do recinto e agravadas pela superlotação estariam gerando um alto risco para a integridade dos potenciais beneficiários, especialmente em virtude da falta de assistência médica mínima para as pessoas privadas de liberdade. Os solicitantes sustentam que: i) não existiriam suficientes profissionais da saúde para o número de pessoas privadas de liberdade; ii) a Sala de Emergências não cumpriria os requisitos da vigilância sanitária; iii) os internos com doenças infectocontagiosas não seriam separados dos demais internos e os exames médicos realizados seriam deficientes; iv) o acesso a tratamento médico dependeria da autorização das supostas organizações criminosas que controlariam as galerias; entre outras situações.

d) Conforme a informação fornecida, em 2009 a “Comissão Parlamentar de Pesquisa sobre o Sistema Carcerário” teria recomendado que o PCPA fosse “desativado, em virtude da evidente falta de estrutura” necessária e que, conforme os “critérios de superlotação, insalubridade, arquitetura inadequada, capacidade de ressocialização, assistência médica e maus-tratos”, o PCPA seria o “pior estabelecimento penitenciário do país”. Os solicitantes alegam que, pelo menos desde 1995, a situação absolutamente precária do PCPA foi levada ao conhecimento do Estado, através de ações judiciais que resultaram em sentenças de primeira instância, medidas cautelares (liminares) e

definitivas. No entanto, não foram efetivamente executadas até o momento. Além disso, sublinham que, apesar das diversas inspeções e recomendações emitidas por várias entidades nacionais, as autoridades estatais não conseguiram remediar os constantes riscos à vida, à saúde e à integridade pessoal enfrentados pelas pessoas privadas de liberdade no PCPA.

5. Em 11 de fevereiro de 2013, a CIDH solicitou informação ao Estado. Em 4 de março de 2013, o Estado respondeu solicitando uma prorrogação, que foi concedida. Em 21 de março e 9 de maio de 2013 o Estado apresentou suas observações, assinalando o seguinte:

a) As autoridades competentes teriam realizado inspeções em 2006, 2009 e 2012, que resultaram em recomendações que supostamente teriam melhorado as condições de detenção do recinto. Estas melhoras incluiriam a extirpação de lixo exposto, construção de cozinhas e pavilhão exclusivo para detentos transexuais, entre outras supostas melhoras. Outrossim, o Estado assinalou que teria realizado uma série de investimentos no sistema penitenciário do Rio Grande do Sul, o que possibilitaria a transferência das pessoas detidas no PCPA para outros centros de detenção. O Estado indica que na atualidade existiriam 4.179 internos e que a capacidade seria para 2032 pessoas.

b) Em relação às medidas destinadas à assistência médica, o Estado afirmou que se haviam aprovado vários projetos de melhorias no sistema de saúde penitenciário do Rio Grande do Sul, incluindo a compra de equipamentos, atribuição de camas hospitalares e reforma das unidades ambulatoriais. Especificamente sobre o PCPA, o Estado assinalou que este contaria com um ambulatório com 27 profissionais da área de saúde, entre eles 7 médicos, 1 infectologista, 2 enfermeiras, entre outros.

c) A respeito do suposto plano de prevenção e combate a incêndios, o Estado indicou que haveriam 12 “policiais militares bombeiros” trabalhando no presídio e 19 extintores distribuídos pelo estabelecimento. Sem mencionar uma data, o Brasil indica que será realizado um plano de prevenção contra incêndios.

6. Os relatórios do Estado foram transmitidos aos solicitantes, os quais pediram uma prorrogação em 23 de maio de 2013, sendo a mesma conferida oportunamente pela CIDH. Em 31 de maio e 18 de setembro de 2013, os solicitantes apresentaram as seguintes informações:

a) Conforme a posição dos solicitantes, o Estado estaria reconhecendo os fatos denunciados em sua resposta à CIDH. Afirmaram que as medidas adotadas seriam superficiais, sem atender às questões estruturais do recinto que continuariam colocando em risco os direitos dos propostos beneficiários. Nesse sentido, indicou-se que a perícia técnica do IBAPE, que teria diagnosticado uma situação estrutural alarmante das instalações, “nem sequer foi impugnada” pelo Estado. Além disso, enfatizaram que a alegação de melhoria do estabelecimento, por parte do Estado, faria referência a gestões anteriores à inspeção realizada pelos solicitantes e que teria servido de fundamento para a presente solicitação de medidas cautelares.

b) Em 16 de maio de 2013, os solicitantes afirmam que teriam realizado uma visita ao estabelecimento, corroborando a suposta disparidade entre a informação fornecida pelo Estado e a situação dos internos. Especialmente, afirmaram que existiriam menos profissionais de saúde que o indicado pelo Estado, as clínicas seriam precárias, faltaria material básico para seu adequado

funcionamento, não haveria separação dos detentos com tuberculose e os exames médicos seriam deficientes. Além disso, alegam que os projetos de saúde, em geral, informados pelo Estado não estariam presentes no PCPA.

c) A superlotação extrema continuaria, sem levar em conta a capacidade do estabelecimento. Nesta linha, afirmaram que, no “sistema de galerias”, existiriam entre 73 e 978 internos em cada uma, o que excederia o triplo da capacidade de algumas galerias.

d) Afirmam que, entre 2009 e 2012, teriam sido registrados 280 mortos que, supostamente, seriam produto de atos de violência tais como enforcamentos, utilização de armas de fogo, asfixia e estrangulamento, entre outras. Adicionalmente, ter-se-iam registrado mortes por doenças como cirrose hepática e broncopneumonia. Os solicitantes denunciaram que, durante 2013, teria sido registrado oficialmente um caso de tentativa de homicídio, cuja vítima teria sobrevivido e quatro casos de suspeita de assassinato.

7. Em 9 de outubro de 2013, a CIDH transmitiu a informação adicional ao Estado, que respondeu em 18 de outubro de 2013, assinalando que: i) de 2010 até hoje, ter-se-ia reduzido em 1.000 pessoas a população penitenciária e atualmente o PCPA albergaria a 4.400 internos, com uma capacidade para 2.069 pessoas; também informou que 370 policiais militares trabalhariam no referido estabelecimento; ii) estaria sendo realizada uma série de investimentos no sistema penitenciário do Rio Grande do Sul, o que possibilitaria a transferência das pessoas detidas do PCPA, com o objetivo de “desativar” esse estabelecimento penitenciário; iii) a respeito das alegadas atividades desenvolvidas pelos internos, denominados “chaveiros”, o Estado afirmou que “nenhuma atividade operacional ou de circulação est[aria] sob o controle de pessoas privadas de liberdade”; nesse sentido, assinalou que o controle sobre a entrada ou saída das galerias era feito pelos servidores públicos da Polícia Militar. Além disso, a “figura de representante de galeria, citada pelos petionários, em nada se assemelha[ria] com a de ‘chaveiros’. A função dos representantes de galeria [seria] de representar os presos nas demandas coletivas, assim como de transmitir informações gerais da administração aos demais presos”; iv) em relação às medidas destinadas à assistência médica, o Estado alegou ter implementado uma série de programas de saúde e que, até maio de 2013, teria realizado 55.678 atividades de atenção no ambulatório do PCPA. Adicionalmente, assinalou que, de 2008 até 10 de outubro de 2013, teriam falecido 63 detentos, sendo seis mortes correspondente a 2013. Entre as causas das mortes encontrar-se-iam: 20 por doenças pulmonares, 12 por doenças infectocontagiosas, 12 por causa desconhecida, entre outras. Quanto às supostas mortes por causas desconhecidas de pessoas privadas de liberdade no PCPA em 2013, o Estado alega que se havia procedido com o registro e investigação policial sobre as mesmas.

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

8. O mecanismo de medidas cautelares é parte da função da Comissão para supervisionar 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, derivado também do Artigo 18.b) do Estatuto da CIDH e o mecanismo de medidas cautelares é descrito no Artigo 25 do Regulamento da Comissão. Em conformidade com este artigo, a Comissão dita medidas cautelares em situações graves e urgentes nas quais são necessárias para prevenir um dano irreparável às pessoas.

9. 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 como propósito 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 que 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. Para os fins de 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.

10. No presente assunto, a Comissão considera que o requisito de gravidade foi cumprido, em vista da situação que os internos do Presídio Central de Porto Alegre estariam enfrentando, devido à suposta inadequada infraestrutura do recinto, os alegados atos de violência, a alegada atenção médica deficiente que os internos receberiam, a falta de pessoal penitenciário e insalubridade, entre outras situações. Especificamente, de acordo com a informação fornecida pelas organizações solicitantes, a gravidade da situação seria exacerbada pela superlotação no recinto, superando aproximadamente o dobro de sua capacidade. Neste cenário, reveste de particular importância a alegada ausência de pessoal penitenciário nas áreas denominadas “galerias” e a suposta falta de um plano de emergência ante qualquer eventualidade, o que evidenciaria uma ausência de controle efetivo por parte das autoridades estatais. Nesse sentido, a Comissão observa que os relatórios e recomendações que indicariam a alegada situação foram emitidos pelas próprias autoridades estatais locais.

11. Levando em consideração a informação fornecida, 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 Presídio Central de Porto Alegre se encontram em grave risco.

12. 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 PCPA, apesar da grave situação descrita. A esse respeito, a Comissão toma nota dos programas que estariam sendo implementados, em geral, no sistema penitenciário do Rio Grande do Sul e de certas medidas específicas desenvolvidas no PCPA, a respeito de atenção à saúde, entre outras. No entanto, a CIDH observa que não recebeu informação substancial orientada a desvirtuar os elementos centrais de possível risco que configurariam o presente assunto. Em particular, a respeito dos esforços das autoridades estatais para obter um controle efetivo de certas áreas do centro penitenciário - em estrito apego aos direitos

humanos das pessoas privadas de liberdade -, eliminar os altos índices de superlotação que poderiam propiciar atos de violência e adotar medidas orientadas a dotar o centro penitenciário de pessoal de custódia suficiente, entre outras ações. Nesse sentido, dadas as particularidades específicas do PCPA, a Comissão considera necessária a adoção de medidas suficientes e efetivas para responder às diversas situações de risco descritas pelos solicitantes.

13. 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.

14. Tanto a Corte Interamericana quanto a CIDH, de maneira consistente, assinalaram 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

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

V. DECISÃO

16. 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 para salvaguardar a vida e a integridade pessoal dos internos do Presídio Central de Porto Alegre;
- b) assegure condições de higiene no recinto e proporcione tratamentos médicos adequados para os internos, de acordo com as patologias que estes apresentem;
- c) implemente medidas afim de recuperar o controle de segurança em todas as áreas do PCPA, seguindo os padrões internacionais de direitos humanos e resguardando a vida e integridade pessoal de todos os internos e, em particular, garantindo que sejam os agentes das forças de segurança do Estado os encarregados das funções de segurança interna e assegurando que não sejam conferidas funções disciplinares, de controle ou de segurança aos internos;
- d) implemente um plano de contingência e disponibilize extintores de incêndio e outras ferramentas necessárias;
- e) tome ações imediatas para reduzir substancialmente a lotação no interior do PCPA.

17. A Comissão solicita igualmente ao Estado brasileiro 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.

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

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

20. Aprovada em 30 de dezembro de 2013 por 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.



Mario López-Garelli

Por autorização do Secretario Ejecutivo