

GUIA PRÁTICO

para reduzir a prisão preventiva



OEA

Non prodest nisi peccatis

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.
Rapporteurship on the Rights of Persons Deprived of Liberty.
Guia prático sobre medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva /
[Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade da
Comissão Interamericana de Direitos Humanos].

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiais ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-6667-0

1. Preventive detention--America--Handbooks, manuals, etc. 2. Prisoners--Civil rights--America. 3. Pre-trial procedure--America--Handbooks, manuals, etc. 4. Criminal procedure--America. 5. Detention of persons--America--Handbooks, manuals, etc. 6. Human rights--America. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 107

Relatório elaborado graças ao apoio financeiro da Fondo Español para o OEA.
As opiniões aqui expressadas pertencem exclusivamente à Comissão Interamericana
de Direitos Humanos (CIDH) e não refletem a postura da Fondo Español para o OEA.



GUIA PRÁTICO

**para reduzir a prisão
preventiva**



Conteúdo

Apresentação

A. Alcance e finalidade	6
B. Estrutura	7

Seção 1 — Medidas de caráter geral relativas a políticas Estatais

A. Diminuição da excessiva aplicação da prisão preventiva	10
B. Erradicação do uso da prisão preventiva como pena antecipada	13
C. Garantia da independência dos operadores de justiça	15
D. Fortalecimento dos serviços de defesa pública	16
E. Supervisão de medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva	18
F. Realização de processos abreviados conforme parâmetros em matéria de direitos humanos	19

Seção 2 — Medidas alternativas à prisão preventiva

A. Aplicação das medidas alternativas	22
B. Supervisão da implementação de medidas alternativas	24
C. Tipos de medidas alternativas	27
1. Mecanismos de monitoramento eletrônico	27
2. Processos de justiça penal restaurativa	30

Seção 3 — Outras medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva

A. Medidas relacionadas com a celeridade processual	34
B. Audiências nas prisões	36
C. Audiências prévias sobre a procedência da prisão preventiva	39

Seção 4 — Mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco

A. Mulheres	44
1. Incorporação de perspectiva de gênero	44
2. Aplicação de medidas alternativas à prisão preventiva	46
3. Incorporação de perspectiva de gênero em políticas criminais em matéria de drogas	48
B. Pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco	50
1. Incorporação de enfoque diferenciado	50
2. Coleta de dados e estatísticas	52

Apresentação

A. Alcance e finalidade

1. O Guia Prático sobre Medidas Destinadas a Reduzir a Prisão Preventiva constitui a primeira iniciativa da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante “a CIDH” ou “a Comissão”) para apresentar suas principais recomendações feitas em relatórios temáticos, de forma didática e destinada especificamente a autoridades responsáveis por empreender esforços sobre um determinado tema. Especificamente, este guia inclui as principais recomendações sobre linhas de ação e políticas públicas contempladas no *Relatório sobre Medidas Destinadas a Reduzir a Prisão Preventiva nas Américas*; nesse sentido, a CIDH espera que este instrumento constitua uma ferramenta prática eficaz que facilite o processo de implementação das recomendações emitidas no mencionado relatório.

2. Assim sendo, a finalidade deste guia é apresentar as recomendações relacionadas com a redução da prisão preventiva às autoridades encarregadas de lidar com os desafios na região, os quais impedem que a utilização deste regime seja compatível com os parâmetros internacionais sobre a matéria. Nesse sentido, o guia destina-se a autoridades dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, assim como a membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, e autoridades penitenciárias. Em especial, este instrumento oferece recomendações sucintas sobre as ações relativas à elaboração, implementação e acompanhamento das medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva, conforme padrões internacionais sobre a matéria, e com um enfoque principal nos seguintes aspectos: medidas de caráter geral relativas a políticas estatais; b) aplicação de medidas alternativas; c) medidas relacionadas com a celeridade processual; e d) incorporação de perspectiva de gênero e

enfoques diferenciados, sobre mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco* .

3. O enfoque deste guia parte do pressuposto de que a aplicação da prisão preventiva deve garantir o princípio da presunção de inocência, ser limitada por seu caráter excepcional, e se orientar pelos princípios de legalidade, necessidade, proporcionalidade e razoabilidade. Este guia é um instrumento que promove uma verdadeira mudança de paradigma na concepção das autoridades sobre a procedência e necessidade da aplicação da prisão preventiva e, por outro lado, ressalta as vantagens e a necessidade de ampliar a utilização de medidas alternativas ao referido regime, como meio para otimizar a utilidade social do sistema de justiça criminal e os recursos disponíveis do Estado.

4. A CIDH destaca que este guia não se restringe a ações das autoridades estatais, mas também promove que outros atores relevantes sobre o tema participem da criação e acompanhamento das respectivas medidas, tais como sociedade civil, pessoas processadas e aquelas em liberdade provisória. Isto a fim de assegurar que a implementação e acompanhamento das recomendações incluídas no segundo relatório da CIDH sobre prisão preventiva sejam compreensivos, participativos e inclusivos; e, particularmente, que incluam a concepção das pessoas destinatárias das políticas estatais como titulares de direitos que podem participar ativamente da tomada de decisões sobre assuntos de seu interesse, e possuem a capacidade e oportunidade de reivindicar a proteção de seus direitos e a prestação de contas pelos funcionários públicos correspondentes.

B. Estrutura

5. Considerando a finalidade deste guia prático, assim como o fato de que as recomendações são apresentadas principalmente com base no esquema seguido no *Relatório sobre Medidas Destinadas a Reduzir a Prisão Preventiva nas Américas*, a sua estrutura está dividida nas seguintes seções:

- Medidas de caráter geral relativas a políticas estatais
- Medidas alternativas à prisão preventiva
- Outras medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva
- Mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco

6. Nas distintas seções do presente documento, a CIDH inicialmente apresenta as considerações emblemáticas sobre os temas desenvolvidos, assim como os desafios mais representativos observados na região, e que impedem que o uso da prisão preventiva se ajuste à excepcionalidade requerida por sua natureza. Em alguns casos, este Guia também inclui uma breve explicação sobre os conceitos básicos que são necessários para melhor entender as ações relacionadas com a elaboração, aplicação e acompanhamento dos tipos de medidas referidas em cada seção. Adicionalmente, no concernente a algumas boas práticas, este Guia inclui breves narrativas de atores relevantes que estiveram diretamente envolvidos na criação, implementação e funcionamento de determinadas medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva, tais como a supervisão da implementação de medidas alternativas, as audiências nas prisões, os mecanismos de monitoramento eletrônico, e as audiências de custódia.

7. Em cada uma das seções, a Comissão


também destaca exemplos de boas práticas adotadas por vários Estados de todas as sub-regiões do continente, a fim de demonstrar às respectivas autoridades os tipos de medidas que os Estados da região adotaram, e que evidenciam seu compromisso e compreensão sobre a importância de utilizar este regime de acordo com os parâmetros internacionais sobre a matéria. Com efeito, este Guia Prático, similarmente ao *Relatório sobre Medidas Destinadas a Reduzir a Prisão Preventiva nas Américas*, pretende ampliar a análise apresentada no primeiro relatório da CIDH sobre prisão preventiva de 2013; portanto, inclui exemplos de boas práticas adotadas pelos Estados da região desde janeiro de 2014 até abril de 2017, e que representaram uma resposta efetiva para enfrentar os desafios relativos à redução do uso da prisão preventiva, cumprindo assim com as recomendações emitidas pela CIDH. No Guia há referências a boas práticas recentemente adotadas pelos seguintes 13 Estados da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, Jamaica, Haiti, México, Paraguai e Peru. Essas referências incluem hiperlinks que facilitarão a consulta mais aprofundada sobre as medidas, normas ou políticas mencionadas.

* Conforme explicado no *Relatório sobre Medidas Destinadas a Reduzir a Prisão Preventiva nas Américas*, a temática relacionada com a situação da prisão preventiva aplicada a crianças e adolescentes não está compreendida dentro da finalidade específica deste Guia. Isto porque, na data de aprovação deste Guia, essa situação e as medidas estatais para enfrentar a mesma são objeto de acompanhamento da Relatoria da CIDH sobre os Direitos das Crianças, no contexto da avaliação sobre o cumprimento das recomendações do *Relatório sobre Justiça da Infância e da Juventude nas Américas*, emitido pela CIDH em 2011, e de outras iniciativas, como por exemplo, a publicação do *Relatório sobre crianças e adolescentes submetidos ao sistema penal de adultos nos Estados Unidos*.

Seção 1



Medidas de caráter geral relativas a políticas Estatais



O uso não excepcional da prisão preventiva é um dos problemas mais graves e generalizados enfrentados pelos Estados Membros da OEA, no tocante ao respeito e garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade, que constitui um dos sinais mais evidentes do fracasso do sistema de administração de justiça, e representa uma situação inadmissível em uma sociedade democrática que respeita o direito de toda pessoa à presunção de inocência.

As políticas destinadas ao uso racional da prisão preventiva devem constituir uma prioridade de todos os poderes do Estado.

A fim de reduzir o uso da prisão preventiva, e garantir sua excepcionalidade e revisão periódica, as respectivas autoridades devem adotar as medidas apontadas nesta seção.

A. Diminuição da excessiva aplicação da prisão preventiva

Conceitos básicos

O ponto de partida para qualquer análise dos direitos e do tratamento outorgado às pessoas que estão em prisão preventiva consiste fundamentalmente no **princípio da presunção de inocência**, que significa que, se a privação de liberdade for necessária durante o transcurso de um processo, a posição jurídica da pessoa acusada continua sendo a de um inocente.

A aplicação da prisão preventiva deve acatar os seguintes **princípios**:

Excepcionalidade	Toda pessoa acusada em um processo penal deve ser julgada em liberdade, e só pode ser privada da liberdade em casos excepcionais.
Legalidade	A liberdade do acusado só pode ser restringida com estrito apego às normas.
Necessidade	A prisão preventiva só procede quando seja o único meio que permita assegurar os fins do processo.
Proporcionalidade	Significa uma relação racional entre a medida cautelar e o objetivo perseguido, de forma que o sacrifício inerente à restrição do direito à liberdade não seja exagerado ou desproporcional em relação às vantagens obtidas através dessa medida restritiva.
Razoabilidade	A prisão preventiva deve durar um período razoável. Mesmo quando existem razões para manter uma pessoa em prisão preventiva, esta deve ser colocada em liberdade se o período da detenção excede o limite do que se considera razoável.

Adicionalmente, os únicos **fundamentos legítimos da prisão preventiva** são os seguintes:

Perigo de fuga	Risco de que a pessoa acusada tente escapar da ação da justiça.
Risco de obstrução	Perigo de que a pessoa acusada tente obstruir a instrução criminal.

Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo

- √ Adotar as medidas necessárias para diminuir a excessiva aplicação da prisão preventiva, garantindo assim que esta medida respeite os princípios de excepcionalidade, legalidade, presunção de inocência, necessidade e proporcionalidade.
- √ Realizar ações adequadas para reduzir o uso e a duração da detenção preventiva.
 - Essas medidas formam parte de uma compreensão técnica sobre os seguintes aspectos:
 - Natureza do problema da criminalidade.
 - Funcionamento eficaz do sistema de justiça criminal.
 - Estratégias gerais de prevenção do crime.
- √ Promover um diálogo e debate interinstitucional para a efetiva aplicação e avaliação das medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva, que esteja baseada nos seguintes aspectos:
 - Padrões internacionais sobre o assunto.
 - Perspectiva de gênero.
 - Enfoques diferenciados sobre pessoas pertencentes a distintos grupos em situação especial de risco.
 - Estratégias claras de colaboração.
- √ Envolver a sociedade civil na elaboração dessas políticas, a fim de assegurar que sua implementação seja integral, participativa e inclusiva.
- √ Criar mecanismos que permitam às pessoas privadas de liberdade e àquelas que foram colocadas em liberdade, participar ativamente da formulação, implementação e avaliação das medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva.

Boas práticas na Bolívia, México e Estados Unidos

Redução da duração da prisão preventiva

Na **Bolívia**, a Lei No. 586 de Descongestão e Eficácia do Sistema Processual Penal (“Lei de Descongestão”), reduz os prazos de duração da detenção preventiva para 12 meses sem que seja apresentada a denúncia, e para 24 meses sem sentença.

No **México**, o Código Nacional de Processo Penal determina que a duração máxima da prisão preventiva será de um ano; o que significou uma mudança que contempla um parâmetro mais protetor que a própria Constituição Mexicana, que previa uma duração máxima de dois anos.

Criação de serviços que permitem verificar riscos processuais e supervisionar medidas cautelares

Nos **Estados Unidos**, em julho de 2016, foi aprovada a Lei SB 91, no estado do Alaska, que cria um programa deste tipo. Suas principais finalidades consistem em: a) realizar avaliações de risco de pessoas acusadas para apoiar a autoridade judicial na determinação da liberdade durante o processo; e b) supervisionar as pessoas que foram colocadas em liberdade pelo tribunal. Especificamente, antes do primeiro comparecimento da pessoa perante a autoridade judicial, os funcionários deste programa devem realizar uma avaliação de risco e preparar um relatório para a autoridade judicial com recomendações relativas principalmente à idoneidade da liberdade provisória, e a condições de liberdade menos restritivas para garantir a instrução criminal e sua apresentação perante o tribunal.

- Isto é indispensável para que as pessoas destinatárias das políticas estatais sejam vistas como titulares de direitos, que podem participar da tomada de decisões sobre questões relacionadas a elas, com capacidade e oportunidade para reivindicar a proteção de seus direitos e a respectiva prestação de contas.



Boa prática na Argentina

Elaboração e aplicação de políticas públicas a partir de um debate com a sociedade civil e outros atores relevantes

Na **Argentina**, a implementação do Programa “Justiça 2020” começou em março de 2016, e constitui um espaço de diálogo entre autoridades e sociedade civil para elaborar, implementar e avaliar políticas relacionadas com o acesso à justiça. “Justiça 2020” é uma política de Estado desenvolvida ao longo de 4 anos de gestão, e cujas linhas de ação se desenvolvem ao redor dos seguintes eixos temáticos: institucional, civil, penal, acesso à justiça, direitos humanos, justiça e comunidade.

Poder Judiciário

- ✓ Caso os Estados não sejam capazes de garantir condições compatíveis com a dignidade humana das pessoas processadas, deverá decretar a aplicação de outra medida cautelar distinta da prisão preventiva.
- ✓ Promover uma verdadeira mudança de paradigma na concepção sobre a procedência e necessidade da prisão preventiva na cultura e prática judiciais.

Visita à Guatemala, 2017 — Crédito Luis Soto / CIDH

B. Erradicação do uso da prisão preventiva como pena antecipada

A implementação de políticas criminais e reformas legislativas que propõem níveis mais altos de encarceramento como solução dos problemas de insegurança cidadã, constituem um dos principais fatores que incidem sobre o uso não excepcional da prisão preventiva.

Não há evidências empíricas que demonstrem que as políticas baseadas em maiores restrições ao direito à liberdade pessoal tenham uma incidência real na diminuição da criminalidade e da violência, ou resolvam em sentido mais amplo os problemas de insegurança cidadã.

Para evitar que o uso deste regime excepcional ocorra em virtude de medidas que se fundamentam em restrições ao direito à liberdade pessoal como solução dos problemas de insegurança cidadã, através de níveis mais altos de encarceramento, as respectivas autoridades devem adotar as seguintes medidas:

Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo.

- ✓ Intensificar esforços e assumir a vontade política necessária para erradicar o uso da prisão preventiva como ferramenta de controle social ou como forma de pena antecipada.
- ✓ Enviar uma mensagem institucional de respaldo ao uso racional da prisão preventiva e ao respeito do direito à presunção de inocência.

- Esta mensagem deve ser enviada desde os níveis mais altos do Estado e da administração da justiça.

Poder Judiciário

- ✓ Adotar as decisões sobre a aplicação da prisão preventiva de acordo com:
 - Os princípios de excepcionalidade, proporcionalidade, legalidade e necessidade.
 - Uma análise exaustiva, e não meramente formal, de cada caso.
- ✓ A resolução que decretar a prisão preventiva deverá:
 - Individualizar a pessoa acusada.
 - Enunciar os fatos atribuídos à mesma e sua tipificação legal.
 - Expressar as circunstâncias que fundamentam a medida.
 - Estabelecer claramente a data de vencimento do prazo de prisão preventiva.

Boa prática na Colômbia

Avanços jurisprudenciais para racionalizar o uso da prisão preventiva

Na **Colômbia**, a Corte Suprema de Justiça emitiu várias sentenças que constituem um importante precedente, de caráter judicial, sobre a proibição de excluir determinados crimes do regime estabelecido para evitar a prisão preventiva, sem fundamento em critérios objetivos, pela mera circunstância de atender a “comoção social”, “repercussão social” ou

“periculosidade”. Nesse sentido, através da sentença 85126 de 20 de abril de 2016, a Sala Penal da Corte Suprema de Justiça determinou que os prazos de detenção preventiva para a investigação e o julgamento devem ser aplicados a todos os tipos de crime. Isto devido à Lei 1121 de 2006, que excluía a possibilidade de conceder benefícios carcerários a pessoas acusadas de cometer crimes relacionados com sequestro, terrorismo ou extorsão.

Além disso, considerando que, tanto do ponto de vista legislativo como judicial, não se aplicava nenhum tipo de “redução, benefícios ou substituição de penas” a pessoas acusadas de cometer delitos contra a liberdade, integridade, formação sexual, ou sequestro contra crianças e adolescentes, a sentença 84957 da Sala de Apelação Penal da Corte Suprema de Justiça, emitida em 11 de maio de 2016, permitiu a aplicação da liberdade provisória por excesso de prazo para pessoas processadas por crimes sexuais contra crianças e adolescentes.

Poder Legislativo

- ✓ Revogar toda disposição legal que ordene a aplicação obrigatória da prisão preventiva pelo tipo de crime.
 - ✓ Aumentar o número de tipos penais em relação aos quais não cabe a possibilidade de aplicar a prisão preventiva.
 - ✓ Não estabelecer restrições adicionais aos mecanismos e possibilidades processuais de liberdade.
 - ✓ Não excluir determinados crimes do regime estabelecido para a interrupção da prisão preventiva.
- ✓ Não permitir que determinados crimes recebam um tratamento distinto de outros em matéria de liberdade durante o processo, sem justificativa em critérios objetivos e legítimos, pela exclusiva circunstância de configurar situações de “alarme social”, “repercussão social”, “periculosidade” ou alguma outra.
 - ✓ Considerar que a regra que exclui a possibilidade de aplicar outras medidas cautelares distintas da prisão preventiva, em virtude da pena prevista para o crime imputado, ignora os princípios de necessidade e proporcionalidade.

Boa prática na Argentina e decisão judicial na Colômbia

Revogação de disposições que impõem a prisão preventiva obrigatória

Na **Argentina**, o novo Código de Processo Penal, sancionado em 2015 e ainda não vigente – diferentemente do Código de Processo ainda vigente – não prevê os chamados “crimes insuscetíveis de liberdade”.

Jurisprudência que proíbe tratamento distinto para efeitos de concessão de liberdade

Na **Colômbia**, a Corte Suprema de Justiça emitiu a sentença 85126 de 20 de abril de 2016, que determinou que os prazos de detenção preventiva para a investigação e o julgamento devem ser aplicados a todos os tipos de crime. Isto devido à Lei 1121 de 2006, que excluía a possibilidade de conceder benefícios carcerários a pessoas acusadas de cometer crimes relacionados com sequestro, terrorismo ou extorsão.

C. Garantia da independência dos operadores de justiça

A falta de independência dos operadores de justiça persiste como um dos principais desafios para a aplicação das medidas alternativas à prisão preventiva e, conseqüentemente, para reduzir a utilização do referido regime.



Considerando as dificuldades enfrentadas pelos operadores de justiça para aplicar a prisão preventiva de acordo com os parâmetros internacionais, as respectivas autoridades devem:

Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo

- √ Adotar as medidas judiciais, legislativas, administrativas e institucionais necessárias para garantir a independência, autonomia e imparcialidade dos operadores de justiça.
 - Essas garantias são necessárias para que os mesmos possam exercer suas funções livres de qualquer tipo de ingerência.
- √ Abster-se de fazer declarações públicas que diretamente desqualifiquem operadores de justiça por sua atuação em relação à aplicação da prisão preventiva.
 - Essa obrigação persiste mesmo quando tais declarações não constituam delitos ou faltas de acordo com o direito interno.

Poder Judiciário e Ministério Público

- √ Criar incentivos institucionais e elaborar planos estratégicos de capacitação e sensibilização dos operadores de justiça sobre:
 - A relevância da independência e autonomia na sua atuação.
 - A excepcionalidade da prisão preventiva, e os princípios que norteiam sua aplicação.
 - A necessidade e as vantagens de promover a utilização de medidas alternativas.
- √ Estabelecer de forma clara e detalhada as condutas suscetíveis de sanções disciplinares.
- √ As decisões que decretarem sanções disciplinares deverão:
 - Ser proporcionais à infração cometida.
 - Buscar a valorização da sua conduta e desempenho como funcionários públicos.
 - Ser fundamentadas e públicas.
 - Garantir o devido processo.
 - Ser suscetíveis de revisão.
- √ Garantir que a informação sobre os processos disciplinares seja acessível e esteja sujeita ao princípio de transparência

Visita à Guatemala, 2017 — Crédito Luis Soto / CIDH

D. Fortalecimento dos serviços de defesa pública

Os inadequados serviços de defesa pública continuam sendo uma das principais causas da prolongação do regime de prisão preventiva.

As falhas no desempenho da defesa ocorrem principalmente devido a recursos insuficientes para exercer o seu mandato; falta de diligência dos defensores; acesso tardio a estes serviços; e falta de independência das defensorias.

Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo

- ✓ Outorgar à defesa pública as garantias suficientes para uma atuação eficiente e em igualdade de armas com o poder persecutório, nos seguintes aspectos:
 - Capacidade de atuar, apresentar e produzir provas.
 - Acesso aos autos e aos elementos obtidos durante as investigações.
- ✓ Dar atenção prioritária à cobertura e qualidade dos serviços de defesa pública.
- ✓ Garantir que a defesa pública seja proporcionada desde o momento da apreensão policial, a fim de que seja oportuna e efetiva, e se destine a proteger os direitos fundamentais de toda pessoa acusada.

Poder Legislativo

- ✓ Conceder, em sua legislação doméstica, au-

tonomia funcional, administrativa e financeira aos sistemas de defesa pública.

Defensoria Pública

- ✓ Proporcionar uma defesa pública desde o momento da apreensão policial.
 - As vantagens do envolvimento imediato da defesa no processo são as seguintes:
 - Garantir uma defesa mais efetiva.
 - Reduzir os períodos de duração da prisão preventiva.
 - Prevenir a prática de maus tratos e tortura durante a detenção.

Boa prática no Brasil

Criação de uma política especial de atenção a pessoas em prisão preventiva

No **Brasil**, através da Deliberação No. 297, de 8 maio de 2014, a Defensoria Pública de São Paulo instituiu a prática consistente de realizar visitas a centros de detenção para entrevistar pessoas em prisão preventiva, e poder oferecer uma assistência jurídica mais adequada a pessoas detidas. Isto para garantir o seu direito ao devido processo e também salvaguardar seus direitos à vida e integridade pessoal.

De acordo com cifras oficiais, durante o ano de 2015, um total de 12.253 homens e 1.588 mulheres foram assistidos por esta política nos centros penitenciários de São Paulo. No prazo de 90 dias após a realização das visitas, em média 20.7% das pessoas entrevistadas pela Defensoria obteve sua liberdade.

Experiência

Experiência sobre a aplicação da política especial de atenção a pessoas em prisão preventiva, no Brasil

Em seguida, apresentaremos a experiência vivida por uma pesquisadora do Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, durante uma visita de investigação realizada pelo programa descrito.

A partir de uma visita do Centro de Direitos da Universidade de Stanford, realizada em fevereiro de 2016, eu me dei conta de várias lições aprendidas durante a aplicação da política especial de atenção para pessoas em prisão preventiva. Talvez a mais importante foi que as próprias instituições do Estado são perfeitamente capazes de elaborar e implementar mecanismos inovadores, sem necessariamente precisar de recursos humanos ou (elevado) orçamento adicional. Em São Paulo, a elaboração do marco tecnológico e a implementação desta política levaram apenas quatro meses, e o pessoal do Departamento de Assistência ao Preso da Defensoria ficou encarregado desse processo.

Em segundo lugar, o sucesso da política demonstra que, até mesmo em instituições sobrecarregadas como as Defensorias Públicas, é possível implementar novas políticas – inclusive quando requeiram tempo e esforço adicionais dos seus funcionários. Isto se deve, em grande parte, à dedicação admirável das defensoras e defensores no seu trabalho. Ao mesmo tempo, é importante que as instituições não sobrecarreguem seus funcionários excessivamente. E também é importante que ofereçam uma recompensa adequada se esses funcionários dedicam horas ou gastos adicionais.

Em terceiro lugar, a experiência deixou claro que é importante usar uma perspectiva de gênero. Na experiência paulista, as defensoras e defensores entrevistam pessoas detidas utilizando um questionário preestabelecido, o qual é distinto para homens e mulheres, e pessoas LGBTI. Esta política reconhece que estas pessoas lidam com

situações e dificuldades diferentes ao ingressar em uma prisão. As mulheres são geralmente as únicas responsáveis de cuidar de suas famílias, e sua detenção pode causar graves problemas em relação ao cuidado de crianças e outras pessoas em situação de vulnerabilidade (como pessoas idosas ou doentes). Além disso, pode haver preocupações com a segurança física de pessoas LGBTI dentro da penitenciária. A sensibilidade com essas diferenças permitirá atender melhor as necessidades das pessoas.

Por último, a política especial demonstra o valor agregado que o uso de tecnologia pode significar para a proteção dos direitos humanos e o acesso à justiça. O uso de formulários eletrônicos permite processar e sistematizar rapidamente a informação obtida. Isto, por sua vez, facilita o compartilhamento dos dados com a defensora ou defensor encarregado da defesa, assim como a coleta de estatísticas para a elaboração de novas políticas públicas.

Mirte Postema — Pesquisadora do Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford

E. Supervisão de medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva



Um dos principais desafios relacionados com a supervisão destas medidas é a ausência de mecanismos de monitoramento adequados para sua implementação.

Para que as respectivas autoridades possam criar mecanismos para supervisionar de maneira adequada a aplicação e implementação das medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva, devem adotar as seguintes ações:

Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário

- ✓ Estabelecer mecanismos de monitoramento a fim de avaliar a efetividade da implementação destas medidas.
- ✓ Envolver a sociedade civil, as pessoas privadas de liberdade e aquelas que foram colocadas em liberdade nos mecanismos de supervisão.
 - Esta participação permitirá que o processo de supervisão seja integral, participativo e inclusivo.

Poderes Executivo e Judiciário

- ✓ Estabelecer objetivos mensuráveis sobre o acompanhamento de qualquer medida adotada.
- ✓ Criar mecanismos de monitoramento que incluam a perspectiva de gênero e enfoques diferenciados, a fim de avaliar a idoneidade da resposta brindada a pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, considerando sua condição singular.
- ✓ Dispor de sistemas confiáveis de coleta de dados, que permitam identificar aspectos que precisam ser melhorados para superar obstáculos que surjam na implementação das respectivas medidas.

F. Realização de processos abreviados conforme parâmetros em matéria de direitos humanos

Os “processos abreviados” são caracterizados pela diminuição dos prazos processuais, confirmação de sentenças em menor lapso de tempo, garantia da oralidade, e renúncia da pessoa a que seu caso seja examinado no mérito.

Durante esses processos, através da diminuição do número de pessoas em prisão preventiva, observa-se o aumento da quantidade de pessoas condenadas, as quais são sentenciadas de maneira arbitrária, com base em processos sem garantias suficientes, em espaço curto de tempo, o que prejudica a possibilidade de preparar uma defesa adequada.

A fim de evitar que as pessoas acusadas sejam submetidas a processos que visam principalmente a redução da prisão preventiva a qualquer custo, sem assegurar plenamente as garantias do devido processo, as autoridades correspondentes devem:

Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário

- ✓ Garantir que as pessoas participantes dos processos abreviados ou imediatos disponham das devidas garantias judiciais, incluindo uma defesa adequada.

Poder Judiciário

- ✓ Garantir que as pessoas submetidas a este

tipo de processos possam oferecer uma aceitação voluntária, como pleno conhecimento sobre o alcance da aplicação dos mesmos.

- ✓ Verificar a ausência de qualquer tipo de coação da pessoa acusada em relação à aceitação de se submeter a este tipo de processos.
- ✓ Garantir que as condenações sejam baseadas em uma análise exaustiva do caso, e não exclusivamente no acordo apresentado pelo promotor.
- ✓ Dispor de informação adequada e compreensiva que permita verificar a eficácia dos processos abreviados ou imediatos.
- ✓ Publicar os dados relativos ao número de procedimentos realizados, os quais devem incluir, pelo menos, as seguintes estatísticas:
 - Aplicação de medidas alternativas.
 - Conclusões antecipadas.
 - Decretação de prisão preventiva.
 - Condenações.
- ✓ Garantir que os dados relativos a estes processos demonstrem estatísticas desagregadas que considerem os seguintes aspectos:
 - Tipo de delito.
 - Motivo de aplicação.
 - Idade.
 - Gênero.
 - Orientação sexual.
 - Identidade e expressão de gênero.
 - Raça.
 - Etnia.
 - Tipo de deficiência.

Seção 2



Medidas alternativas à prisão preventiva



Uma das principais recomendações da CIDH em seu *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, a fim de racionalizar o uso da prisão preventiva –e, conseqüentemente, combater a superpopulação carcerária– consistiu na utilização das medidas alternativas à prisão preventiva.

A fim de racionalizar o uso da prisão preventiva, combater a superlotação e otimizar os recursos disponíveis, as respectivas autoridades devem utilizar medidas alternativas à prisão preventiva, considerando as seguintes obrigações apontadas nesta seção.

A. Aplicação das medidas alternativas

Conceitos básicos

As “**Medidas alternativas**” são medidas ou opções de tipo processual que permitem que a pessoa acusada permaneça em liberdade durante a tramitação da ação penal.

São **exemplos** de medidas alternativas:

- Promessa do acusado de participar do processo e não obstruir a investigação.
- Comparecimento periódico perante o juiz ou outra autoridade designada.
- Obrigação de se submeter ao cuidado ou vigilância de uma pessoa ou instituição determinada.
- Proibição de sair de determinado âmbito territorial sem autorização prévia.
- Retenção de documentos de viagem.
- Abandono imediato do domicílio, em casos de violência doméstica.
- Fiança.
- Prisão domiciliar.
- Mecanismos de monitoramento eletrônico.
- Justiça restaurativa.

Vantagens

A utilização de medidas alternativas tem as seguintes vantagens, se comparada com a aplicação das medidas privativas de liberdade:

- É ferramenta essencial para a redução da superlotação carcerária.
- Evita a desintegração e estigmatização com a comunidade derivadas das consequências pessoais, familiares e sociais ocasionadas pela prisão preventiva.
- Diminui os índices de reincidência.
- Utiliza os recursos públicos de forma mais eficiente.
- Constitui um meio para aperfeiçoar a utilidade social do sistema de justiça criminal e os recursos disponíveis.

Poderes Legislativo e Executivo

- ✓ Garantir que sejam destinados os recursos financeiros necessários para que as medidas alternativas à prisão preventiva sejam operacionais, e possam ser utilizadas pelo maior número de pessoas.

Poder Judiciário

- ✓ Aplicar as medidas alternativas somente quando o perigo de fuga ou de obstrução da instrução criminal não possa ser razoavelmente evitado, considerando os princípios e parâmetros fundamentais de aplicação da prisão preventiva.



Visita à Argentina, 2016 — Crédito Sofia Galván / CIDH

- √ Optar pela aplicação da medida menos danosa, considerando também, em todo momento:
 - Uma perspectiva de gênero.
 - Se for o caso, o interesse superior da criança.
 - O impacto singular que possa causar sobre outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco.
- √ Ordenar a aplicação das medidas alternativas sem demora.

Ministério Público

- √ Respaldar a inviabilidade da aplicação das medidas alternativas, quando solicite a decretação da prisão preventiva, considerando os parâmetros fundamentais de aplicação da prisão preventiva.

Boas práticas no Equador, Estados Unidos, México e Peru

Legislações que preveem a aplicação de medidas alternativas

No **Equador**, o Código Orgânico Integral Penal, prevê quatro tipos de medidas alternativas: proibição de sair do país; comparecimento periódico perante determinada autoridade ou instituição; prisão domiciliar; e equipamento de monitoramento eletrônico.

No **México**, o Código Nacional de Processo Penal prevê uma ampla variedade de medidas alternativas, tais como: apresentação periódica perante autoridade judicial ou outra autoridade determinada; fiança; confisco

de bens; submissão ao cuidado ou vigilância de uma pessoa ou instituição determinada; institucionalização; proibição de se aproximar de determinadas pessoas ou lugares; saída imediata do domicílio; suspensão temporal do exercício de atividade laboral; rastreadores eletrônicos; e prisão domiciliar.

No **Peru**, o Decreto Legislativo No. 1229 de setembro de 2015 – que modifica o Código de Processo Penal de 2004 – consagra medidas alternativas adicionais àquelas incluídas no referido código, tais como: submissão ao cuidado ou vigilância de uma pessoa ou instituição determinada; proibição de se ausentar do local onde reside; proibição de ir a certos lugares; apresentação perante autoridade determinada; proibição de se comunicar ou aproximar da vítima ou de determinadas pessoas; fiança; e vigilância eletrônica pessoal.

Políticas públicas para a implementação de medidas alternativas

Nos **Estados Unidos**, através de uma iniciativa lançada em julho de 2015 pelo Prefeito da cidade de Nova Iorque – a fim de reduzir o uso da prisão preventiva mediante o aumento no número de pessoas processadas integradas à comunidade – as autoridades judiciais locais promoveram principalmente a adoção e utilização de medidas alternativas à prisão preventiva, por exemplo: a) a obrigação da pessoa de comparecer periodicamente perante a autoridade judicial; b) aplicação de fiança subordinada ao comparecimento da pessoa acusada, ao invés de uma quantia monetária; e c) fortalecimento da utilização de programas de liberdade supervisionada, através dos quais a pessoa comparece a um lugar determinado ou é monitorada por telefone.

B. Supervisão da implementação de medidas alternativas

Um dos principais desafios relacionados com a implementação das medidas alternativas é a falta de informação disponível sobre o monitoramento e supervisão das mesmas.

A falta de dados claros e confiáveis sobre o grau de cumprimento das obrigações impostas no contexto de determinada medida alternativa pode significar a falta de efetividade dos mecanismos de controle e monitoramento dessas medidas, assim como uma coordenação inadequada entre as autoridades envolvidas.

Poderes Judiciário e Executivo

- ✓ Promover e supervisionar a implementação das medidas alternativas, através:
 - Da realização de avaliações periódicas que permitam analisar e verificar seus objetivos, funcionamento e eficácia.
 - Da inclusão de perspectiva de gênero e enfoques diferenciados na criação de mecanismos de supervisão e monitoramento.
- ✓ Produzir estatísticas e informação confiável e sistemática sobre os resultados alcançados, a fim de identificar os possíveis obstáculos e boas práticas na aplicação de medidas alternativas.
- ✓ Disponibilizar informações de domínio público, que permitam a eventuais pessoas bene-

ficiárias, seus defensores e outras pessoas interessadas, ter acesso a dados relevantes sobre o funcionamento das medidas alternativas, incluindo:

- Início de implementação.
 - Critérios de aplicação.
 - Procedimento.
 - Obrigações gerais impostas durante a aplicação da medida.
 - Estatísticas de aplicação desagregadas por idade, gênero, orientação sexual, identidade e expressão de gênero.
- ✓ Garantir uma coordenação eficiente entre as autoridades relacionadas com a justiça criminal e outras entidades de apoio, assim como entre estas instâncias e organizações da sociedade civil.
 - ✓ Garantir, durante a implementação das medidas alternativas, uma plena integração comunitária.
 - ✓ Assegurar uma estrutura de acompanhamento mais sólida no cumprimento das medidas alternativas, mediante:
 - Apoio maior na tarefa de conscientização sobre as vantagens de sua aplicação.
 - Mais confiança das pessoas beneficiárias sobre a sua utilização.

Boas práticas nos Estados Unidos e México

Criação de mecanismos de supervisão participativos e inclusivos

Nos **Estados Unidos**, em maio de 2015, a Presidência da Corte Suprema do estado do Maine criou um grupo de trabalho formado por representantes do governo e especialistas no assunto, para revisar a situação da prisão preventiva no estado e emitir recomendações, e também focar principalmente na supervisão de medidas alternativas. Assim, foram criadas diretrizes específicas para a criação e supervisão de programas de serviços comunitários, e para a evolução e melhoria de processos relativos à aplicação de multas e outras medidas alternativas.

No **México**, as autoridades encarregadas de avaliar e supervisionar as medidas alternativas são as Unidades de Medidas Cautelares (“UMECA”). Segundo as informações, até setembro de 2015, diversas entidades federativas apresentavam altos percentuais de efetividade no cumprimento das medidas alternativas à prisão preventiva. Nesse sentido, os estados de Baja California, Guerrero, Morelos, Puebla e a Cidade do México exibiam taxas de efetividade de aproximadamente 95%. As UMECA também contam com a participação de organizações da sociedade civil, as quais auxiliam na supervisão de medidas cautelares.

ternativas, para modificar ou revogar as mesmas, as autoridades devem:

- Realizar uma análise cuidadosa das alegações apresentadas pelas autoridades supervisoras e pela pessoa submetida à medida alternativa
- O descumprimento das medidas alternativas pode estar sujeito a sanções, porém não justifica a decretação automática da prisão preventiva.

Boas práticas no Equador e México

Normas sobre o descumprimento de medidas alternativas

No **Equador e México**, respectivamente, o Código Orgânico Integral Penal e o Código Nacional de Processo Penal, contêm disposições relacionadas com o tratamento a ser dado em caso de descumprimento de medidas alternativas e que, em geral, estão de acordo com os padrões internacionais sobre o assunto.

Poder Judiciário

- ✓ Em caso de descumprimento das obrigações impostas durante a aplicação das medidas al-

Experiência

Experiência sobre medida relacionada com a supervisão de medidas alternativas no México

Em seguida, detalharemos a experiência do Diretor Executivo do Instituto de Justiça Processual Penal, que está profundamente vinculado com a implementação do novo sistema acusatório no México, e compartilha sua experiência sobre o funcionamento das unidades de medidas cautelares nesse país.

No México, as unidades de medidas cautelares, até o momento, registram uma média de grau de cumprimento – consistente no comparecimento da pessoa acusada perante a autoridade judicial – que se aproxima dos 90%; na Cidade do México é de 87%. Além disso, reduzem o custo de manter uma pessoa em prisão preventiva, visto que o custo de supervisão é aproximadamente 80% menor. Esse grau de cumprimento evidencia que é possível às pessoas submetidas a esquemas de supervisão em liberdade, responder seus processos sem fugir, sem obstruir a instrução criminal, e sem colocar em risco as vítimas, ofendidos ou testemunhas. A metodologia das unidades requer uma estrutura orgânica, a elaboração de manuais, a capacitação intensiva, e a criação de redes de organizações da sociedade civil que auxiliem na supervisão.

Uma das lições aprendidas foi que, para consolidar esta figura no sistema processual mexicano, era preciso formalizar as suas prerrogativas mediante uma lei. Outro ponto fundamental foi a capacitação baseada nos direitos humanos e na empatia, as pessoas que são réus em ações penais devem ser tratadas como seres humanos, e não como um número de processo. Esta abordagem humana é o que garante os altos índices de cumprimento, pois o supervisor elabora sua estratégia baseado nas circunstâncias particulares de cada pessoa. Desde o momento em que a autoridade judicial impõe as medidas cautelares em liberdade, o supervisor explica o sucedido durante a audiência, o significado de cada medida, a forma de supervisão, e as consequências do eventual descumprimento. Esta comunicação é um dos pontos chaves para a supervisão, assim como

também é importante o contato permanente com a pessoa supervisionada para que esta sinta o acompanhamento, seja por meio de ligações telefônicas, visitas a seu domicílio, visitas a organizações supervisoras ou entrevistas nas unidades.

Outra questão essencial é o envolvimento de programas governamentais e organizações da sociedade civil na supervisão, a fim de que as pessoas possam comparecer a lugares mais próximos dentro de suas comunidades. A supervisão comunitária possibilita que as pessoas não tenham que viajar longas distâncias nem gastem dinheiro. No México, publicamos o manual “Comunidade em Liberdade”, para incentivar as unidades a formarem suas redes de organizações supervisoras.

Os objetivos buscados são variados: a) que as autoridades destinem recursos humanos e financeiros suficientes para o trabalho de campo realizado pela unidade; b) que os promotores, defensores e autoridades judiciais utilizem a informação produzida pela unidade em todos os casos; c) que quando haja mudanças na direção da unidade, as novas autoridades não tentem modificar o modelo que já está funcionando; d) dispor de tecnologia da informação; e) assegurar que os dois componentes da unidade, avaliação de riscos e supervisão, se complementem entre si; e f) tomar decisões baseadas em evidências e informações.

Atualmente, o modelo no México está em consolidação e evolução, e o importante seria continuar com a formação do pessoal e a produção de material didático, para que o conhecimento siga progredindo. As unidades de medidas cautelares contribuíram para a redução do uso da prisão preventiva, possuem um nível de cumprimento que comprova a sua efetividade, e também causaram a redução do custo do Estado com a prisão preventiva.

Javier Carrasco Solís — Instituto de Justiça Processual Penal, Diretor Executivo

C. Tipos de medidas alternativas

C1. Mecanismos de monitoramento eletrônico



Conceitos básicos

Os “**mecanismos de monitoramento eletrônico**” consistem na vigilância da pessoa acusada através de algum aparelho eletrônico de rastreamento ou posicionamento de sua localização física.

A implementação dos mecanismos de monitoramento enfrenta desafios sérios, como por exemplo: a aplicação limitada dos mesmos; atrasos na aplicação desta medida; e obstáculos ao acesso da mesma por pessoas em situação de pobreza ou de renda baixa.

Este tipo de mecanismo também pode estigmatizar as pessoas beneficiárias pela notável visibilidade dos mesmos.

Sobre a implementação dos mecanismos de monitoramento eletrônico, as respectivas autoridades devem realizar os seguintes esforços:

Poderes Judiciário e Legislativo

- ✓ Garantir que a aplicação destes mecanismos não constitua uma medida discriminatória contra pessoas que não possuem a capacidade econômica de pagar o seu custeio.

Poder Judiciário

- ✓ Adotar as medidas necessárias para assegurar que a aplicação dos mecanismos de monitoramento eletrônico seja compatível com critérios de igualdade material.
- ✓ Quando comprovada a incapacidade da pessoa acusada para saldar o custo do aparelho, utilizar outra medida alternativa não privativa da liberdade, ou não cobrar pela utilização dos referidos mecanismos.

- ✓ Determinar a aplicação dos mecanismos eletrônicos levando em conta a situação econômica da pessoa processada.
- ✓ Adotar as medidas necessárias para assegurar que a aplicação destes mecanismos não constitua uma medida discriminatória contra pessoas que não possuem a capacidade econômica de pagar essas quantias.

Poder Executivo

- ✓ Garantir o desenvolvimento tecnológico necessário relacionado com a utilização dos mecanismos de monitoramento eletrônico, a fim de que as características destes aparelhos não se tornem estigmatizantes.



Boas práticas na Argentina e no Brasil

Criação de programas especiais para o monitoramento eletrônico

Na **Argentina**, o governo federal criou o Programa de Assistência a Pessoas sob Monitoramento Eletrônico, através da Resolução No. 1379 de 16 de junho de 2015 do Ministério de Justiça e Direitos Humanos. Em março de 2016, através da Resolução 86/2016, o âmbito de aplicação deste programa foi ampliado para incluir pessoas processadas ou condenadas pela justiça nacional, federal ou provincial, com domicílio em qualquer parte do território do Estado argentino. Sobre o número de pessoas que se beneficiam desta medida, em outubro de 2016 havia um total de 192 pessoas portadoras das pulseiras eletrônicas em âmbito federal; estando a maioria em prisão preventiva (79%), e 63% das beneficiárias eram mulheres. Nas províncias de Buenos Aires e Mendoza, respectivamente, havia um total de 1.245 e 68 pessoas beneficiárias desta medida.

No **Brasil**, o Ministério da Justiça promulgou a Portaria No. 42 de 2015, criando um modelo de gestão para o monitoramento através de tornozeleiras eletrônicas. A partir da adoção desta medida, esse Ministério também publicou diversos documentos para estabelecer diretrizes para a aplicação destes mecanismos, tais como: “A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil”, de 2015 ; “Diretrizes para tratamento e proteção de dados na monitoração eletrônica de pessoas”, de 2016; e “Planos Educacionais para Monitoração Eletrônica de Pessoas”, de 2017.

Visita à Honduras, 2014 — Crédito Daniel Cima / CIDH

Experiência

Experiência sobre o funcionamento dos mecanismos de monitoramento eletrônico, na Argentina

Em seguida, apresentaremos comentários sobre a experiência de uma autoridade do Poder Executivo da Argentina, em relação ao funcionamento dos mecanismos de monitoramento eletrônico.

As principais dificuldades relativas à aplicação da vigilância eletrônica da Argentina são as seguintes: a) falta de conhecimento sobre a medida por um alto número de autoridades judiciais; e b) inadequada coordenação entre os atores que participam do processo a fim de garantir um monitoramento efetivo do processo de vigilância.

Para enfrentar esses desafios – além das mudanças legislativas promovidas – os profissionais do Programa de Assistência a Pessoas sob Monitoramento Eletrônico estão realizando capacitações em todo o país, a fim de brindar informação sobre a implementação da vigilância eletrônica para operadores de justiça, pessoal penitenciário e profissionais da área psicossocial. Adicionalmente, através dessas capacitações, buscamos difundir e sensibilizar sobre a importância de utilizar as medidas alternativas à pena privativa da liberdade, e melhorar a comunicação e articulação entre os atores do Poder Judiciário que intervêm no processo de controle e acompanhamento da prisão domiciliar.

Além disso, o mecanismo de vigilância eletrônica, assim como o respectivo Programa de Assistência, são medidas de apoio para a função judicial, e ferramenta essencial na busca da reinserção e integração social daquelas pessoas que estiveram em conflito com a lei. Nesse sentido, uma das lições aprendidas pela Direção Nacional de Readaptação Social foi sobre a importância de tratar integralmente os problemas enfrentados pelas pessoas sob monitoramento eletrônico, desde uma perspectiva de direitos humanos, e levando em conta a situação especial de risco em que se encontram as pessoas em situação de vulnerabilidade.

José Brian Schapira — Subsecretário de Proteção de Direitos Humanos

C2. Processos de justiça penal restaurativa

Conceitos básicos

Através dos “**processos de justiça penal restaurativa**”, a vítima, a pessoa acusada e, quando cabível, outras pessoas impactadas por um crime, participam conjuntamente, e geralmente com a ajuda de um facilitador, da resolução de questões oriundas da prática de um crime.

Condições de aplicação:

- Existência de provas suficientes para incriminar uma pessoa.
- Consentimento livre e informado tanto da vítima quanto da pessoa que é acusada de cometer o crime.
- Acordo de ambas as partes sobre os fatos principais do caso.
- Representação legal para ambas as partes e, se for necessário, serviços de tradução ou intérprete.
- Utilização limitada a casos envolvendo crimes de menor gravidade, cometidos sem violência.

Esses processos podem incluir:

- Mediação.
- Conciliação.
- Realização de reuniões para decidir sobre sentenças.

Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo

✓ Estabelecer diretrizes e normas que regulamentem a utilização dos programas de justiça restaurativa, e contenham, dentre outros, os seguintes elementos:

- Condições e diretrizes para o envio de casos.
- Acompanhamento e gestão dos casos após um processo restaurativo.
- Qualificações, capacitação e avaliação dos facilitadores.
- Administração dos programas de justiça restaurativa.
- Normas de competência.
- Regras de conduta sobre o funcionamento destes programas.



Poderes Judiciário e Executivo

- ✓ Elaborar estratégias e políticas destinadas à promoção de uma cultura propícia para a sua utilização entre as autoridades correspondentes, sociedade civil e comunidades locais.

Poder Judiciário

- ✓ Garantir que os acordos alcançados nestes processos ocorram de forma voluntária, e contenham obrigações razoáveis e proporcionais.
- ✓ Supervisionar judicialmente esses acordos, para incluí-los em decisões judiciais, e assim excluir a possibilidade de outro processo pelos mesmos fatos.

Boas práticas no Brasil, Costa Rica e Jamaica

Políticas públicas de justiça restaurativa

No **Brasil**, a justiça penal restaurativa faz parte de sua agenda judicial desde agosto de 2014, com a assinatura de um acordo de cooperação entre o Conselho Nacional de Justiça, a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e outras instituições, a fim de promover este tipo de justiça para a resolução de conflitos em todo o país. Estes programas adquiriram mais relevância com a adoção da Resolução 225 de maio de 2016 pelo Conselho Nacional de Justiça, que transformou a justiça restaurativa em política nacional do Poder Judiciário.

Na **Costa Rica**, desde 2013, começou a

funcionar o “Programa de Justiça Penal Restaurativa para Adultos”, que promove a aplicação da justiça restaurativa em casos que reúnam, dentre outros, os seguintes requisitos: o crime cometido não seja considerado violento, permita o benefício de execução condicional da pena, a pessoa seja primária, e a vítima conceda sua anuência para participar. Até fevereiro de 2016, um total de 1.044 pessoas participaram deste programa. Segundo a Defensoria Pública desse país, graças a doações recebidas dos beneficiários do programa, vários serviços terapêuticos e socioeducativos foram proporcionados em benefício da comunidade. Este programa representou várias vantagens econômicas, por exemplo, a resolução de um caso pela justiça restaurativa equivale aproximadamente a 630 dólares, enquanto que o custo de um processo penal comum chega a 12.342 dólares, além do custo diário pelo encarceramento – estimado pelo Ministério da Justiça costarricense em 48 dólares diários.

Na **Jamaica**, a partir de 2014, ampliou-se o Programa Nacional de Justiça Restaurativa, que até junho de 2016 funcionava em oito comunidades. O Ministério de Justiça da Jamaica publicou a Política Nacional de Justiça Restaurativa, que estabeleceu os protocolos que devem ser seguidos em matéria de justiça restaurativa. De acordo com os procedimentos estabelecidos nesse programa, para que uma pessoa possa se beneficiar do mesmo, deve aceitar sua responsabilidade pelos atos; ser informada e dar seu consentimento livre e informado sobre sua participação no programa, assim como deve ser assessorada, para o resguardo de seus direitos, por defensor sem demora, além de ter a oportunidade razoável de contatar seu advogado.

Seção 3



Outras medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva



A. Medidas relacionadas com a celeridade processual

Um problema persistente na região consiste nas longas esperas enfrentadas pelas pessoas detidas preventivamente para receber suas sentenças definitivas

Em virtude desta problemática, as respectivas autoridades devem adotar as seguintes medidas para diminuir o atraso processual:

Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo

- ✓ Adotar as medidas necessárias para assegurar que as pessoas em detenção preventiva sejam levadas a julgamento sem uma demora indevida.
- ✓ Dar prioridade à celeridade na tramitação destes processos, com pleno respeito ao devido processo.

Poder Judiciário e Ministério Público

- ✓ Criar programas especiais para monitorar a duração da prisão preventiva, e manter registros adequados das pessoas processadas.
- ✓ Garantir que qualquer detenção preventiva esteja fundamentada nos fins processuais do caso concreto, e desde o início da privação de liberdade.
- ✓ Revisar periodicamente a vigência das circunstâncias que motivaram a aplicação inicial da prisão preventiva, e se o prazo de detenção ultrapassou os limites previstos em lei ou impostos pela razão.

- ✓ Manter sistemas eficientes de registros dos mandados de prisão preventiva e da comunicação com as varas judiciais.
- ✓ Realizar um controle adequado do cumprimento dos prazos máximos de prisão preventiva.

Boas práticas no Canadá, Estados Unidos e Haiti

Leis ou políticas de revisão da prisão preventiva

No **Canadá**, durante os anos de 2015 e 2016, o Ministério da Justiça na província de Saskatchewan realizou a revisão da gestão dos casos no Ministério Público, com ênfase na preparação célere para o julgamento, a fim de reduzir em 50% o total das pessoas em prisão preventiva até 2020.

Nos **Estados Unidos**, uma norma aprovada no estado do Alaska, em julho de 2016, prevê a obrigação das autoridades judiciais de revisar a situação da prisão preventiva no estado, com ênfase naquelas circunstâncias que impedem que a pessoa acusada seja colocada em liberdade.

No **Haiti**, em março de 2015, o Ministério de Justiça e Segurança Pública formou uma comissão de autoridades para revisar a situação da prisão preventiva no país. Devido a esse trabalho, até final de julho de 2015, um total de 427 processos haviam sido examinados. Um ano depois, por iniciativa do referido ministério, foi criado um comitê ad hoc móvel que percorreria 18 tribunais do país, com a finalidade de criar uma base de dados e identificar todos os casos de detenção preventiva prolongada.

Experiência

Experiência sobre a criação do Escritório Interinstitucional para garantir a realização de audiências, no Paraguai

Em seguida, detalharemos a experiência do então Vice-Ministro de Política Criminal do Ministério da Justiça, em relação à criação de um mecanismo interinstitucional para garantir a realização de audiências, reduzindo assim o tempo de espera por uma sentença.

No Paraguai, um dos principais desafios relacionados com o sistema prisional consiste na diminuição dos presos sem sentença definitiva, que atualmente representa 78% do total da população penitenciária. Para enfrentar esse desafio, e reduzir a duração da ação penal em cada caso, foi assinado um “Acordo Interinstitucional” entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Ministério da Justiça, e Ministério da Defesa Pública, a fim de coordenar e supervisionar a realização efetiva das audiências durante a etapa preparatória e intermediária.

Nesse sentido, dentre os termos do Acordo estão incluídos, por exemplo, o estabelecimento de bases mínimas para uma cooperação interinstitucional, apoiada na necessidade de limitar os adiamentos das audiências preliminares por motivos que podiam ser sanados através de uma cooperação básica entre as autoridades. Da mesma forma, o Acordo serviu para obter e analisar dados sobre a quantidade de audiências preliminares suspensas e as razões para tanto. O modelo também significou fazer previsões para evitar dificuldades de traslado das pessoas privadas de liberdade, em virtude da programação de audiências simultâneas em distintas sedes do Ministério Público ou do Poder Judiciário.

Quando este Acordo entrou em vigor, observou-se obstáculos operacionais, como os seguintes: a) infraestrutura inadequada; b) recursos humanos insuficientes; e c) dificuldade para obter dados devido à falta de colaboração dos funcionários das varas judiciais. Para resolver estes obstáculos, as medidas adotadas foram principalmente a nomeação de uma pessoa, por vara judicial, que ficaria exclusivamente encarregada de fornecer

os dados, e facilitar a colaboração entre a vara e o Escritório Interinstitucional para a obtenção da informação requerida. Apesar desses obstáculos terem sido solucionados na maioria dos casos, às vezes ainda há problemas relativos à falta de funcionários judiciais dedicados especificamente a fornecer os dados.

Finalmente, uma das lições aprendidas foi a conscientização sobre a importância de realizar as audiências nas datas determinadas, e sobre o impacto negativo causado pela suspensão das mesmas. Adicionalmente, ficou evidenciada a necessidade de dotar o Sistema Prisional de recursos materiais e humanos, a fim de cumprir com a realização das audiências agendadas. Os esforços realizados resultaram em um pequeno aumento no índice de audiências realizadas; assim sendo, conforme dados de março de 2016, eram realizadas 45% das audiências marcadas; e em junho de 2017, esta cifra aumentou para 49%. Considero, portanto, que seria útil multiplicar este modelo em outras comarcas judiciais de acordo com as características próprias da região.

Raúl E. Caballero Cantero — Ex Vice-Ministro de Política Criminal (*Ministério da Justiça*) Ex Defensor Público (*Ministério da Defesa Pública*)

B. Audiências nas prisões

Conceitos básicos

As “audiências nas prisões” são realizadas em recintos penitenciários onde as autoridades comparecem para realizar determinados procedimentos.

Isto a fim de neutralizar diversas dificuldades que possam ocorrer para o traslado de pessoas privadas de liberdade aos tribunais, tais como:

- Falta de transporte.
- Escassez de gasolina.
- Insuficiência de guardas.
- Perigo de fuga.

Para que a realização das denominadas audiências nas prisões seja efetiva, as respectivas autoridades possuem as seguintes obrigações:

Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, e autoridades penitenciárias

- ✓ Implementar mecanismos claros de colaboração entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a defesa, e as autoridades penitenciárias, a fim de que a realização de audiências nas prisões seja eficiente.

Poder Judiciário

- ✓ Estabelecer critérios sobre a priorização dos casos a discutir.
- ✓ Realizar as ações necessárias para preparar adequadamente os casos que serão analisados.
- ✓ Determinar a data e o local onde as audiências judiciais serão realizadas.
- ✓ Comunicar a todos os atores sobre a organização e o calendário de audiências com suficiente antecipação.

Autoridades penitenciárias

- ✓ Proporcionar um local dentro da prisão para a realização de audiências, com as condições adequadas em termos de espaço, luz, eletricidade e higiene.
- ✓ Designar pessoal de custódia para garantir a segurança de todos os atores processuais durante as audiências.
- ✓ Assegurar a presença e participação da pessoa acusada.

Boa prática na Bolívia

Criação de mecanismos para realizar uma maior quantidade de audiências judiciais

Na **Bolívia**, a Lei No. 586 de Descongestão colocou em funcionamento as audiências nas prisões, que tiveram um impacto positivo na realização de uma maior quantidade de audiências judiciais, principalmente através da realização das chamadas “Jornadas Judiciais de Descongestão do Sistema Penal”. De acordo com dados oficiais, durante 2015, estas jornadas começaram nos departamentos de Santa Cruz, La Paz e Cochabamba, e após o progresso alcançado, foram multiplicadas no restante dos departamentos no país.

A informação indica que a celebração de audiências é priorizada de acordo com a quantidade de tempo que a pessoa esteja presa. Para a organização das jornadas judiciais, a Presidência de cada Tribunal Departamental emite instruções que estabelecem os locais e horários para a realização das jornadas, assim como instruções a juízes e secretários das varas judiciais, promotores e defensores públicos, a fim de que apresentem as petições e realizem os procedimentos correspondentes para os casos que serão considerados durante as jornadas judiciais.

Experiência

Experiência sobre o estabelecimento de audiências nas prisões, na Bolívia

Em seguida, apresentaremos o relato sobre a experiência do então Diretor Executivo da Fundação CONSTRUIR, em relação à implementação das audiências nas prisões bolivianas, iniciativa criada para combater o elevado número de audiências suspensas por causa da falta de comparecimento de pessoas acusadas, promotores, defensores e autoridades judiciais.

Na Bolívia, considerando o sistema penitenciário superlotado em aproximadamente 300% da sua capacidade, e o índice de prisão preventiva de 84% dos presos, foi realizado no ano de 2015 um processo de descongestão penal que permitiu uma redução para 69% de presos preventivos nas prisões do país. Nesse contexto, através da Circular 11/2014, o Tribunal Supremo de Justiça (TSJ) deu instruções aos tribunais departamentais para coordenar e determinar que os juízes e juízas da área criminal das capitais e províncias passassem a realizar as audiências cautelares, de suspensão da prisão preventiva e conclusivas, em centros penitenciários. Para operacionalizar esta medida, o TSJ assinou um acordo de cooperação com a Direção do Regime Penitenciário para facilitar as condições de infraestrutura adequada e garantias necessárias para realizar as audiências nas prisões.

Uma lição importante aprendida neste processo é que um trabalho prévio de elaboração, planificação e coleta de informações é fundamental. Destarte, esta medida requereu quatro fases: a) inventário de processos com audiência conclusiva, com saída alternativa pendente, e identificação de todas as causas com preso preventivo; b) organização das equipes de descongestão; c) sorteio para redistribuição de processos e trabalho de descongestão; e d) acompanhamento da gestão e avaliação. A implementação destas audiências iniciou como uma experiência piloto em Chuquisaca, e em seguida se multiplicou para os distritos judiciais mais críticos, como Cochabamba, Santa Cruz, La Paz, El Alto e Oruro, onde foram identificados, em cada um, mais de mil processos pendentes. Em cada distrito judicial, foi feito um trabalho de inventário de casos, revisão

de processos, organização dos autos, distribuição de funções e instalação de audiências.

O trabalho foi realizado a partir do levantamento e análise integral das informações sobre o estado processual de cada uma das ações, priorizando os casos por crimes mais graves, além daqueles mais antigos sem uma decisão judicial. Os registros das pessoas privadas de liberdade também foram atualizados permanentemente pelos juízes e juízas de execução penal, para que incluíssem tanto seus dados pessoais como informação processual sobre o seu caso, com acesso remoto pela Internet. As autoridades judiciais e do Ministério Público também concordaram em emitir instruções para priorizar casos de crianças e adolescentes que foram vítimas de crimes sexuais ou contra a integridade, assim como de pessoas idosas privadas de liberdade, em virtude do tratamento preferencial que merecem.

Assim sendo, as jornadas de descongestão cumpriram com o seu objetivo de prevenir a suspensão de audiências; no entanto, em grande parte das audiências celebradas durante as jornadas judiciais nos centros penitenciários, foi aplicado o procedimento abreviado, o que resultou em número muito alto de condenações. Este é um dos desafios pendentes, visto que, em muitos casos, após longos períodos de prisão preventiva, pessoas inocentes aceitam esta opção para conseguir sua liberdade, como um efeito perverso incentivado pelas leis de indultos, passando de presos sem condenação a condenados sem julgamento.

Ramiro Orias A — Fundação Devido Processo Legal, Oficial de Programa



C. Audiências prévias sobre a procedência da prisão preventiva

Com a finalidade de garantir os princípios de contradição, imediaticidade, publicidade e celeridade, a aplicação da prisão preventiva a uma pessoa deve ser decidida em audiência oral, com a intervenção de todas as partes.

Para assegurar o direito de defesa, as pessoas acusadas devem estar presentes e ser ouvidas pela autoridade judicial.

Considerando o impacto causado pela falta deste tipo de audiências, as respectivas autoridades devem adotar as seguintes medidas:

Ministério Público

- ✓ Assegurar que as pessoas acusadas estejam presentes e sejam ouvidas pela autoridade judicial.
- ✓ Garantir que o advogado defensor tenha acesso àqueles documentos do inquérito que são fundamentais para controverter efetivamente a legalidade da detenção da pessoa acusada.

Poder Judiciário

- ✓ Decidir sobre a aplicação da prisão preventiva a uma pessoa em audiência oral, com a intervenção de todas as partes, para assegurar os princípios de contradição, imediaticidade, publicidade e celeridade, assim como o direito de defesa.
- ✓ Examinar a razoabilidade da suspeita na qual se baseia a detenção e a legitimidade de seus fins.

- ✓ Assegurar a igualdade de armas entre as partes, o Ministério Público e a pessoa detida.
 - Para isto, é essencial verificar que o advogado defensor teve acesso aos respectivos autos.
- ✓ Analisar principalmente a aplicação das medidas alternativas à prisão preventiva.
- ✓ Explicar à pessoa acusada em linguagem clara e acessível o propósito da audiência, a decisão adotada, e as respectivas consequências.
- ✓ Garantir que a pessoa acusada disponha de uma defesa adequada, comunicação com os familiares e atenção médica.
- ✓ Indagar sobre possíveis atos de tortura ou maus tratos cometidos durante a detenção.



Visita à Honduras, 2014 — Crédito Daniel Cima / CIDH

Boa prática no Brasil

Audiências de custódia

No **Brasil**, conforme a Resolução 213 do Conselho Nacional de Justiça, de 15 de dezembro de 2015, foram criadas as “audiências de custódia”, a fim de evitar privações de liberdade desnecessárias, através da promoção da utilização de medidas alternativas à prisão preventiva. Estas audiências requerem que as pessoas detidas em flagrante, independentemente da motivação ou natureza do delito, devem ser apresentadas perante o juiz em um prazo de até 24 horas do momento de sua apreensão, para ser ouvidas com a presença do Ministério Público e da Defensoria Pública. As audiências de custódia atualmente funcionam nos 26 estados do país e no Distrito Federal, e desde o início de sua implementação até janeiro de 2017, foram realizadas 186.455 audiências de custódia em todo o país.

As audiências de custódia ocorrem em salas especificamente equipadas para esse propósito. Durante elas, conta-se com a presença de um juiz, um promotor, e um defensor público ou particular, assim como da pessoa acusada. Antes do início da audiência, a pessoa detida tem o direito de consultar o seu defensor em um local privado. A audiência de custódia começa com uma breve explicação da autoridade judicial sobre o objetivo da mesma. Após a oitiva da pessoa detida, a autoridade judicial passa ao Ministério Público e à defesa para as perguntas relativas à natureza do ato ilícito, a fim de determinar os fatos que podem constituir a eventual denúncia penal. A audiência de custódia conclui com a deliberação fundamentada da autoridade judicial sobre a legalidade e a determinação da situação jurídica da pessoa acusada.



Crédito Ribamar Pinheiro / Portal do Poder Judiciário do Estado do Maranhão, Brasil

Experiência

Experiência sobre a implementação das audiências de custódia no Brasil

Em seguida, apresentaremos o relato da experiência do juiz encarregado da implementação das audiências de custódia, mecanismo adotado pelo Brasil para evitar privações de liberdade desnecessárias, através da promoção da utilização de medidas alternativas à prisão preventiva.

O mais significativo da implementação das audiências de custódia foi que os juízes e juízas passaram a entender que apresentar uma pessoa presa perante autoridade judicial, antes de ser transferida a um estabelecimento prisional, é um “direito”. Mudar essa mentalidade não é fácil, exige que os profissionais saiam de sua “zona de conforto”, e tivemos que enfrentar resistências de vários setores. Do ponto de vista jurídico, difundiu-se que a falta de uma “lei nacional” não eximia o Estado brasileiro de cumprir com uma obrigação proveniente de uma fonte internacional. No seio das instituições que integram o sistema de justiça, o desafio mais crucial foi fazer as pessoas entenderem que, a priori, não estávamos questionando sua atuação a partir do paradigma das audiências de custódia, mas sim que estas possibilitam uma garantia em benefício de todos os envolvidos. Investiu-se em capacitação e formação desses agentes, proporcionando dados, cifras e estatísticas capazes de convencê-los de que, se a forma tradicional de atuar não havia garantido mais segurança pública, então algo tinha que mudar. As autoridades judiciais acabaram entendendo o verdadeiro papel da magistratura no momento de examinar a prisão, pois “havam se esquecido da cara humana dos presos, de seus sentidos e odor, inclusive de que falavam e tinham a capacidade de se defender”. Mais que isso, as instituições foram obrigadas a se comunicar entre si, e harmonizar suas diferenças, pois somente desta forma poderiam ser realizadas as audiências de custódia.

Além disso, conquistamos o Poder Executivo – do qual dependia o traslado da pessoa detida até a autoridade judicial – ressaltando o custo aos cofres públicos de uma prisão desnecessária, e a magnitude do dano social causado tanto para a pessoa presa como ao seu círculo familiar e social.

As campanhas públicas de informação, transmitidas pelos meios de comunicação, enfatizaram no fortalecimento da cidadania através deste procedimento. As experiências piloto foram organizadas nas capitais de vários estados do Brasil, e serviram como modelo para multiplicar a novidade, até então desconhecida por todos, em outras localidades, sempre respeitando as peculiaridades regionais de cada lugar. A participação da sociedade civil, através do Instituto de Defesa do Direito de Defesa, como observador externo da execução do projeto, assegurou o intercâmbio de pontos de vista e os ajustes nas metodologias de atuação e implantação das audiências de custódia. Também foi criado um sistema eletrônico, denominado SIS-TAC, para proporcionar, em tempo real, informações sobre as audiências de custódia em todo o país, e que permitia a supervisão permanente de seus resultados.

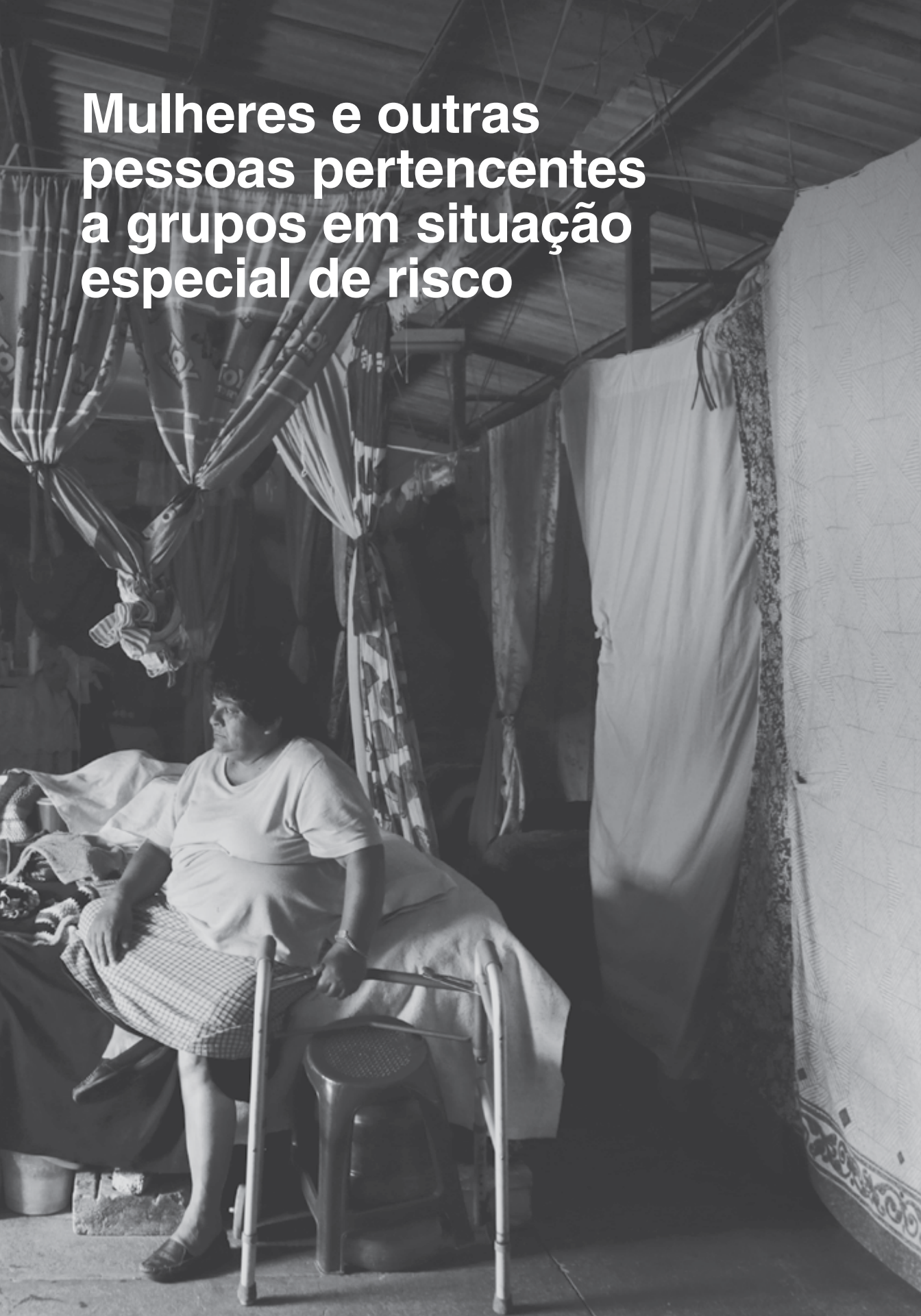
A ideia inicial das audiências de custódia exigia que não se tornassem um mero “ritual procedimental” da pessoa acusada perante a autoridade judicial. Consequentemente, foram formadas equipes multidisciplinares para atender rapidamente toda pessoa detida, a fim de que não fosse mantida em prisão, e proporcionar alguma assistência social, neste último caso com o objetivo específico de evitar a reincidência penal. Adicionalmente, foram criadas estruturas simples para a comprovação médico-legal de torturas nos tribunais, permitindo assim que medidas fossem adotadas imediatamente em casos de maus tratos e abusos constatados. Além de servir para “paralisar o ingresso desenfreado e sem critérios” de pessoas em estabelecimentos prisionais, o grande êxito das audiências de custódia foi transformar os juízes e juízas em guardiães da integridade físicas das pessoas presas, pois podiam comprovar, *ictu oculi* e sem demora, agressões e abusos perpetrados pelos agentes de segurança do Estado antes que as pessoas detidas fossem levadas a julgamento perante eles.

Luis Geraldo S. Lanfredi — Juiz responsável pela implementação das audiências de custódia no Brasil

Seção 4



Mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco



A. Mulheres

O encarceramento das mulheres adquire uma dimensão própria que causa impactos especiais em seus direitos, oriundos de sua condição de gênero, e porque enfrentam um risco especial quando submetidas ao regime de prisão preventiva.



Considerando que a prisão preventiva afeta as mulheres de maneira diferenciada e desproporcional, os Estados devem adotar medidas especiais que incluam uma perspectiva de gênero e permitam respeitar e garantir os direitos das mulheres privadas de liberdade, tal como se apresenta na seção seguinte.

A1. Incorporação de perspectiva de gênero

Conceitos básicos

A **perspectiva de gênero** deve levar em consideração:

- A discriminação histórica e os estereótipos de gênero impostos a mulheres e adolescentes, que restringem severamente o exercício de seus direitos no contexto de privação da sua liberdade.
- A situação especial de risco de violência em todas as suas manifestações (física, psicológica, sexual, econômica, obstétrica e espiritual, dentre outras).
- O fato de que a grande maioria destes incidentes terminam em impunidade.

Especificamente, essa perspectiva implica também considerar:

- Os riscos específicos de pessoas que possuem orientações sexuais, identidades e expressões de gênero diversas ou não normativas, ou cujos corpos variam do padrão corporal feminino e masculino.
- A inclusão de uma perspectiva intersetorial e intercultural, que leve em consideração o possível agravamento e frequência de violações aos direitos humanos em virtude de fatores como a raça, etnia, idade, ou posição econômica.

Visita à Guatemala, 2017 — Crédito Luis Soto / CIDH

Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo

- ✓ Incluir uma perspectiva de gênero na criação, implementação e acompanhamento das reformas legislativas e políticas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva.
- ✓ Excluir de sua elaboração, implementação ou supervisão, conceitos estereotipados sobre as funções e o papel das mulheres, que perpetuam uma discriminação de facto contra elas, e geram obstáculos para o pleno exercício de seus direitos.
- ✓ Adotar todas as medidas necessárias e integrais para que todos os direitos das mulheres privadas de liberdade sejam efetivamente respeitados e garantidos, para que não sofram discriminação e sejam protegidas contra todas as formas de violência e exploração.
- ✓ Assegurar a autonomia e empoderamento na aplicação destas medidas, excluindo conceitos estereotipados sobre as funções e o papel das mulheres, que unicamente perpetuam uma discriminação de facto contra elas.

Poderes Judiciário e Executivo

- ✓ Adotar medidas com estrita diligência e de forma oportuna para prevenir e erradicar as formas de violência e discriminação contra as mulheres no contexto da privação de liberdade.
- ✓ Aplicar as medidas destinadas a respeitar e garantir os direitos das mulheres encarceradas dentro do marco da lei e do direito internacional dos direitos humanos.
- ✓ Investigar com a devida diligência as denúncias baseadas no gênero, a fim de combater a situação de impunidade nas prisões.

Boas práticas na Colômbia, Brasil e México

Leis ou políticas públicas destinadas a respeitar e garantir os direitos das mulheres privadas de liberdade

No **Brasil**, no âmbito da Política Nacional para a Atenção a Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, foi publicado o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias sobre Mulheres em novembro de 2015, o qual busca proporcionar informações relevantes sobre a população feminina para que as autoridades correspondentes possam desenvolver e implementar políticas para as mulheres encarceradas.

Na **Colômbia**, a Lei 1709 de 2014 adota um enfoque de proteção especial para as mulheres e outras pessoas pertencentes a distintos grupos em situação de risco.

No **México**, a Lei Nacional de Execução de Sentenças de 2016 – cujo objetivo de aplicação envolve também “o internamento por prisão preventiva” – regula em seu artigo 6 os direitos específicos para as mulheres privadas de sua liberdade, e outorga uma proteção especial a mulheres grávidas e àquelas que são mães.

A2. Aplicação de medidas alternativas à prisão preventiva

Para as mulheres que enfrentam a circunstância de se encarregar de lares monoparentais e, conseqüentemente, são as únicas cuidando de suas filhas e filhos, o seu encarceramento causa conseqüências severas para as pessoas que estão sob seus cuidados.

A ruptura de laços de proteção causada pelo encarceramento de mulheres resulta em que as pessoas sob seu cuidado fiquem expostas a situações de pobreza, marginalidade, abandono, as quais, por sua vez, podem provocar conseqüências a longo prazo, tais como seu envolvimento em organizações criminais ou, inclusive, institucionalização.

Considerando as conseqüências diferenciadas enfrentadas pelas mulheres privadas de liberdade, as vantagens de aplicação das medidas alternativas, e o impacto que o seu encarceramento causa em pessoas que estão sob seus cuidados, as respectivas autoridades devem adotar as seguintes medidas para incluir uma perspectiva de gênero na aplicação das medidas de tipo alternativo:

Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo

- ✓ Fomentar a aplicação de medidas alternativas à privação de liberdade para as mulheres.
- ✓ Priorizar o financiamento e a criação de mecanismos para sua implementação e acompanhamento.
- ✓ Promover a incorporação da perspectiva de gênero em todas as suas dimensões.
- ✓ Considerar, nos casos cabíveis:
 - O enfoque do interesse superior da criança.
 - A proteção especial para pessoas pertencentes a grupos em situação de risco, tais como pessoas com deficiência e pessoas idosas.
- ✓ Destinar recursos apropriados e necessários para que as mulheres beneficiárias das mesmas possam se integrar à comunidade.
- ✓ Oferecer distintas opções para resolver os problemas mais comuns que levaram estas mulheres a ter contato com o sistema de justiça criminal, tais como:
 - Tratamento psicológico.
 - Programas de educação e capacitação para aumentar suas chances de emprego.

Poder Judiciário

- ✓ Para impor as medidas alternativas, considerar particularmente os seguintes elementos:
 - Posição especial e desvantagem histórica das mulheres na sociedade.
 - Histórico anterior de vitimização.

- Ausência de circunstâncias agravantes na prática do delito.
 - Impacto diferenciado e agravado da aplicação da pena privativa da liberdade nas pessoas sob o seu cuidado.
- √ Em função do interesse superior da criança e do enfoque diferenciado sobre pessoas que estão sob o cuidado de mulheres encarceradas:
- Priorizar a aplicação de medidas não privativas da liberdade.
 - Aplicar com maior rigorosidade os critérios de necessidade e proporcionalidade, ao considerar a aplicação da prisão preventiva.
 - Considerar que o encarceramento de mulheres é uma medida de último recurso.



Visita à Honduras, 2014 — Crédito Daniel Cima / CIDH

Boas práticas na Costa Rica, Peru e Equador

Criação de medidas alternativas cuja implementação inclui uma perspectiva de gênero

Na **Costa Rica**, a Lei No. 9271 “Mecanismos de monitoramento eletrônico em matéria criminal”, de setembro de 2014, prevê a aplicação da “prisão domiciliar com monitoramento eletrônico” para as mulheres em estado avançado de gravidez, e para as mães “chefas de família” encarregadas de filhas ou filhos menores de 12 anos, e de pessoas com deficiência ou doença grave.

No **Peru**, o Decreto Legislativo No. 1322, de janeiro de 2017, inclui uma perspectiva de gênero ao estabelecer a aplicação prioritária de medidas alternativas nos seguintes casos: a) mulheres grávidas; b) mulheres com filhos menores de três anos; e c) mulheres “chefas de família” com filhas e filhos menores de idade, ou com cônjuges ou filhos com deficiência permanente.

No **Equador**, o Código Orgânico Penal Integral, de agosto de 2014, prevê que a prisão preventiva poderá ser substituída pela prisão domiciliar e uso de aparelho de vigilância eletrônica, quando as mulheres estejam grávidas e durante os 90 dias seguintes ao parto.

A3. Incorporação de perspectiva de gênero em políticas criminais em matéria de drogas

Desde o ano 2000, o crescimento da privação de liberdade de mulheres nas Américas supera, junto com a Ásia, o de qualquer outra região do mundo. Nos últimos 15 anos, a população carcerária feminina na região teve um aumento de 51.6%

O aumento do número de mulheres privadas de liberdade na região e, conseqüentemente, do uso da prisão preventiva em relação a esta população, resulta principalmente do endurecimento de políticas criminais em matéria de drogas, e da falta de perspectiva de gênero para tratar da problemática.

Considerando o impacto das políticas criminais em matéria de drogas sobre o encarceramento das mulheres, além das medidas de caráter geral indicadas, as respectivas autoridades possuem as seguintes obrigações:

Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo

- ✓ Adotar medidas integrais que incluam uma perspectiva de gênero e, conseqüentemente, considerem pelo menos:
 - Baixo nível de participação dentro da ca-

deia da atividade comercial e de tráfico destas substâncias.

- Ausência de violência na prática destas condutas.
- Impacto sobre os vínculos de cuidado e proteção como consequência de seu encarceramento.
- Inclusão do enfoque de reinserção social.
- Situação de violência e exclusão social e laboral.

Poder Executivo

- ✓ Na aplicação de medidas alternativas oriunda de uma acusação relacionada com o uso problemático de drogas, fornecer acesso a serviços comunitários que considerem questões de gênero, e ofereçam apoio psicológico.

Boa prática na Costa Rica

Adoção de leis com perspectiva de gênero para tratar da problemática das drogas

Na **Costa Rica**, a Lei 9161, que inclui uma modificação ao artigo 77 da Lei 8204, e se destina a normatizar as condutas delitivas relacionadas com drogas “de uso não autorizado”, contempla a aplicação de medidas alternativas para mulheres que introduziram drogas a centros penitenciários, e que reúnem algumas das seguintes condições: estão em situação de pobreza; são “chefas de família”, ou responsáveis por pessoas em situação de vulnerabilidade. Dentre as medidas alternativas a considerar, estão: prisão domiciliar, liberdade assistida, “centros de confiança”, e utilização de tornozeleiras eletrônicas. Além disso, as penas foram reduzidas para sancionar a referida conduta ilícita.



B. Pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco

A variedade de violações oriundas da prisão antes do julgamento impacta de forma muito mais intensa as pessoas pertencentes a grupos em situação de vulnerabilidade, e este impacto é ainda mais grave quando estas pessoas pertencem a grupos economicamente desfavorecidos, pois adicionalmente são vítimas de outras formas de exclusão social.

As medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva, em geral, são adotadas através de disposições comuns ao resto da população em prisão preventiva, carecendo assim de um enfoque de tratamento especial, o que impede que atendam as necessidades específicas das pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco.



Visita à Guatemala, 2017 — Crédito Luis Soto / CIDH

As políticas em matéria de prisão preventiva para pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco dever estar orientadas a garantir plenamente sua segurança quando estejam sob este regime, e a reduzir a aplicação da prisão preventiva através da utilização prioritária de medidas alternativas. Para isto, as respectivas autoridades devem adotar as seguintes medidas:

B1. Incorporação de enfoque diferenciado

Conceitos básicos

O **enfoque diferenciado** implica considerar:

- Condições particulares de vulnerabilidade.
- Fatores que podem aumentar o risco de atos de violência e discriminação durante a prisão preventiva:
 - Raça.
 - Etnia.
 - Idade.
 - Orientação sexual.
 - Identidade e expressão de gênero.
 - Deficiência.

Esse enfoque significa também considerar:

- A frequente interseccionalidade dos fatores mencionados, que pode acentuar a situação de risco das pessoas em situação de prisão preventiva.

Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo

- √ Adotar medidas especiais que incluam um enfoque diferenciado para pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, por exemplo:
 - Pessoas afrodescendentes.
 - Pessoas indígenas.
 - Pessoas LGTBI.
 - Pessoas idosas.
 - Pessoas com deficiência.
- √ Na elaboração e implementação das políticas e serviços que buscam reduzir o uso da prisão preventiva, assegurar a participação da sociedade civil, e das pessoas beneficiárias.
- √ Esta participação garantirá que as políticas sobre o assunto incluam uma perspectiva de direitos humanos, e permitirá a concepção das pessoas beneficiárias como titulares de direitos.

Boas práticas na Colômbia, México, Costa Rica, Equador e Peru

Legislação que consagra enfoques diferenciados

Na **Colômbia**, a Lei 1709, de janeiro de 2014, reconhece que a adoção de medidas penitenciárias deve ser realizada de acordo com as características particulares de determinados grupos populacionais, tais como a idade, gênero, identidade de gênero, orientação sexual, raça, etnia e deficiência.

No **México**, o Código Nacional de Processo

Penal, de junho de 2016, contempla uma proteção especial para pessoas idosas e pessoas com “doença grave ou terminal”, através da priorização da prisão domiciliar.

Normativa que contempla a aplicação prioritária de mecanismos de monitoramento eletrônico para pessoas com deficiência ou pessoas idosas

Na **Costa Rica**, a Lei No. 9271 “Mecanismos de monitoramento eletrônico em matéria criminal”, de setembro de 2014, garante a utilização desta medida para pessoas com deficiência, pessoas idosas, e dependentes do consumo ilícito de drogas “para garantir a sua recuperação”.

No **Equador**, conforme o Código Orgânico Penal Integral, de agosto de 2014, a prisão preventiva será substituída em casos de pessoas com deficiência severa, pessoas com mais de 65 anos, pessoas com doença “catastrófica” ou incurável em fase terminal, ou pessoas que não tenham pais nem sejam capazes de “cuidar de si mesma[s]”.

No **Peru**, o Decreto Legislativo No. 1322, de janeiro de 2017, determina a utilização prioritária destes mecanismos, em favor de pessoas com mais de 65 anos, e com deficiência física permanente que dificulte o seu deslocamento.

B2. Coleta de dados e estatísticas

Um problema grave da região é a falta generalizada de produção de estatísticas desagregadas sobre pessoas em prisão preventiva, o que pode aumentar a violência e a discriminação enfrentadas pelas pessoas pertencentes a grupos em situação especial de vulnerabilidade.

Devido a este problema, e para dispor de mecanismos adequados de coleta de dados que permitam elaborar e analisar políticas públicas efetivas destinadas a combater formas de violência e discriminação em detrimento de pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, as respectivas autoridades devem adotar as seguintes ações:

Poderes Executivo e Legislativo

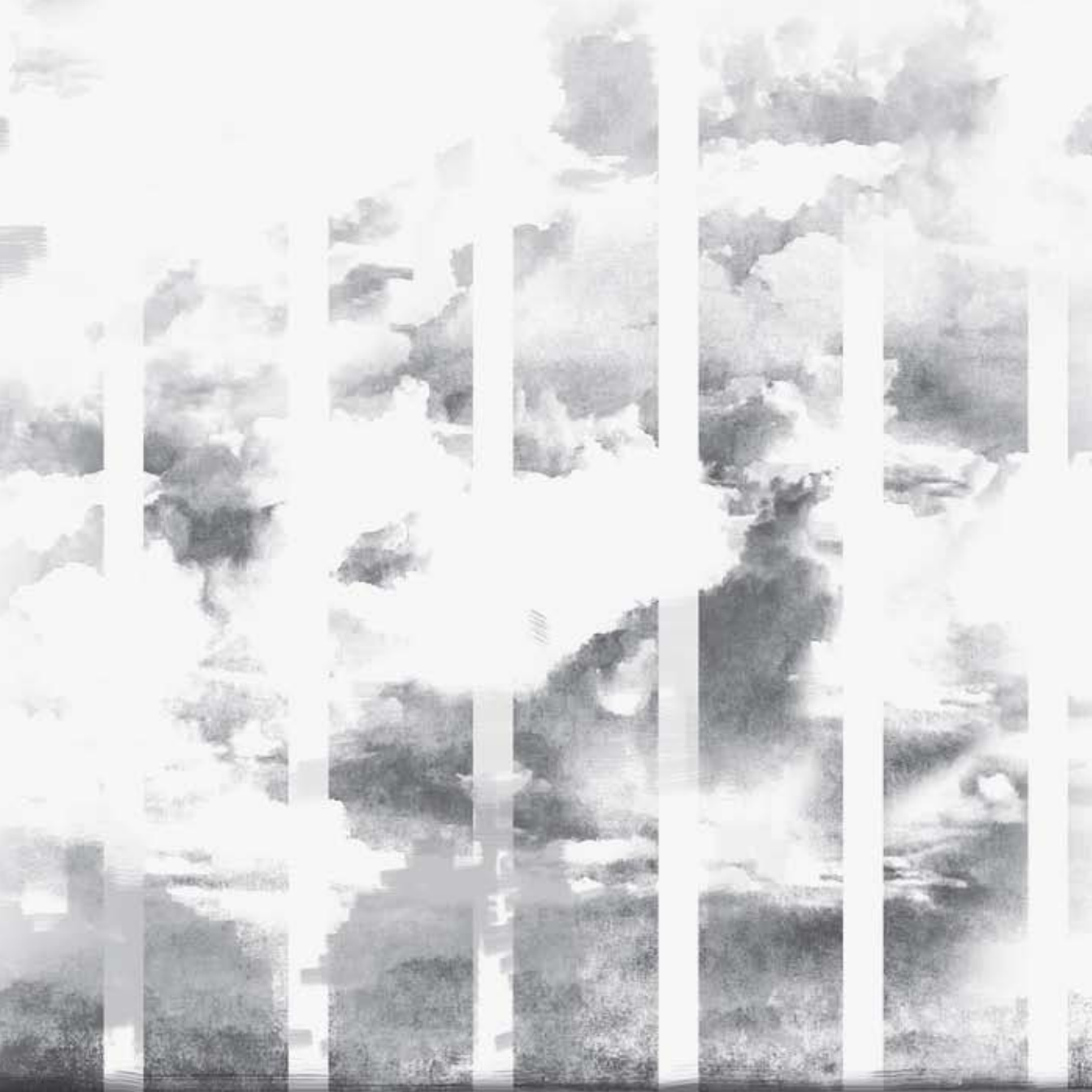
- ✓ Empreender os esforços necessários, e destinar recursos suficientes para recolher e analisar os dados estatísticos de forma sistemática e compreensiva, considerando fatores como:
 - Raça.
 - Etnia.
 - Idade.
 - Orientação sexual.
 - Identidade e expressão de gênero.
 - Condição de deficiência.
 - Interculturalidade.
 - Interseccionalidade.

- ✓ Garantir que os respectivos dados sejam facilmente acessíveis e abertos ao público.
- ✓ Atualizar os dados periodicamente.
- ✓ Adotar as medidas necessárias para que esses dados contenham informação e entendimento necessários para elaborar e formular as políticas estatais em benefício das pessoas pertencentes a grupos em situação especial de vulnerabilidade, tais como:
 - Pessoas com deficiência.
 - Pessoas afrodescendentes.
 - Pessoas LGTBI.
 - Pessoas indígenas.
 - Pessoas idosas.



Visita à Honduras, 2014 — Crédito Daniel Cima / CIDH





CIDH Comissão
Interamericana de
Direitos Humanos

ISBN 978-0-8270-6667-0