

Medidas para reduzir a prisão preventiva



OEA

OEA/Ser.L/V/II.163

Doc. 105

3 de julho de 2017

Original: Espanhol

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Relatório sobre medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva nas Américas

2017

www.cidh.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Comissão Interamericana de Direitos Humanos . Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade .

Relatório sobre medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva nas Américas / [Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de las

Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos].

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

ISBN XXX-0-XXXX-XXXX-X

1. Preventive detention--America. 2. Prisoners--Civil rights--America. 3. Pre-trial procedure--America. 4. Criminal procedure--America.

5. Detention of persons--America. 6. Human rights--America. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II.163 Doc. 105

Relatório elaborado graças ao apoio financeiro do Fundo Espanhol para a OEA. As opiniões incluídas neste documento pertencem exclusivamente à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), e não refletem a posição do Fundo Espanhol para a OEA.



COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Membros

Francisco José Eguiguren Praeli

Margarette May Macaulay

Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño

José de Jesús Orozco Henríquez

Paulo Vannuchi

James L. Cavallaro

Luis Ernesto Vargas Silva

Secretário Executivo

Paulo Abrão

Secretária Executiva Adjunta

Elizabeth Abi-Mershed

Comissão deseja reconhecer de forma especial sua Secretaria Executiva pela elaboração deste relatório; particularmente Sofía Galván Puente, Especialista em Direitos Humanos.

Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 3 de julho de 2017.

ÍNDICE

RESUMO EXECUTIVO	11
CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO	23
<i>A. Antecedentes, alcance e finalidade do relatório</i>	23
<i>B. Estrutura</i>	29
<i>C. Metodologia</i>	31
CAPÍTULO 2 PRINCIPAIS AVANÇOS E DESAFIOS: MAIS DE TRÊS ANOS APÓS A PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO SOBRE O USO DA PRISÃO PREVENTIVA NAS AMÉRICAS	37
<i>A. Medidas de caráter geral relativas a políticas estatais</i>	37
1. Medidas Legislativas	39
a. Duração da prisão preventiva	40
b. Imposição de requisitos adicionais para aplicar a prisão preventiva	42
c. Criação de serviços prévios ao julgamento	42
d. Processos abreviados ou imediatos	43
2. Medidas Administrativas	47
3. Medidas Judiciais	51
a. Avanços jurisprudenciais sobre a matéria	52
b. Principais desafios para os operadores de justiça	56
<i>B. Erradicação da prisão preventiva como pena antecipada</i>	59
1. Ampliação das causas de procedência	60
2. Estabelecimento de crimes insuscetíveis de liberdade e de restrições adicionais aos mecanismos processuais de liberdade provisória	63

<i>C. Defesa pública</i>	66
1. Considerações gerais	66
2. Política de atenção para pessoas em prisão preventiva como boa prática sobre o tema	69

CAPÍTULO 3 | MEDIDAS ALTERNATIVAS À PRISÃO PREVENTIVA 75

<i>A. Considerações gerais</i>	75
<i>B. Avanços e desafios na aplicação de medidas alternativas</i>	78
1. Medidas legislativas, administrativas e judiciais	78
2. Supervisão da aplicação de medidas alternativas	81
3. Descumprimento das medidas alternativas	83
<i>C. Tipos de medidas alternativas</i>	84
1. Mecanismos de monitoramento eletrônico	84
a. Medidas legislativas e administrativas sobre a matéria	84
b. Principais desafios	86
i. Aplicação limitada dos mecanismos de monitoramento eletrônico	87
ii. Obstáculos no acesso a esta medida por pessoas em situação de pobreza ou de baixa renda	88
iii. Atrasos na implementação da medida	90
2. Processos de justiça penal restaurativa	92
3. Programas de tratamento de drogas supervisionados judicialmente	96
a. Vantagens e aspectos de preocupação	97
b. Práticas dos Estados	102

CAPÍTULO 4 | OUTRAS MEDIDAS DESTINADAS A REDUZIR O USO DA PRISÃO PREVENTIVA 107

<i>A. Revisão periódica da situação de pessoas em prisão preventiva</i>	108
<i>B. Medidas para garantir a realização de audiências</i>	111

<i>C. Audiências nas prisões</i>	112
1. As jornadas judiciais na Bolívia	114
<i>D. Audiências prévias sobre a procedência da prisão preventiva</i>	116
1. Reformas legislativas	117
2. Audiências de custódia no Brasil	118
a. Considerações gerais	118
b. Funcionamento na prática	120
c. Denúncias de tortura e maus tratos	122

CAPÍTULO 5 | MULHERES E OUTRAS PESSOAS PERTENCENTES A GRUPOS EM SITUAÇÃO ESPECIAL DE RISCO 127

<i>A. Mulheres</i>	127
1. Considerações gerais	127
2. Práticas dos Estados	133
a. Respeito e garantia dos direitos das mulheres privadas de liberdade	134
b. Perspectiva de gênero na aplicação de medidas alternativas	135
<i>B. Conteúdo especial do enfoque diferenciado de respeito e garantia dos direitos das pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco</i>	138

CAPÍTULO 6 | CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 147

<i>A. Medidas de caráter geral relativas a políticas estatais</i>	149
<i>B. Erradicação da prisão preventiva como pena antecipada</i>	152
<i>C. Defesa pública</i>	153
<i>D. Independência dos operadores de justiça</i>	154
<i>E. Medidas alternativas à prisão preventiva</i>	155
<i>F. Mecanismos de monitoramento eletrônico</i>	157

<i>G. Processos de justiça penal restaurativa</i>	157
<i>H. Programas de tratamento de drogas supervisionados judicialmente</i>	158
<i>I. Medidas relacionadas com a celeridade nos processos e diminuição do atraso processual</i>	159
<i>J. Audiências prévias sobre a procedência da prisão preventiva</i>	160
<i>K. Mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco</i>	161

RESUMO EXECUTIVO

RESUMO EXECUTIVO

1. Há duas décadas, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante “a CIDH” ou “a Comissão”) estabeleceu que a aplicação arbitrária e ilegal da prisão preventiva é um problema crônico na região. Para que este regime seja compatível com os padrões internacionais, a CIDH recorda que a prisão preventiva deve partir do pressuposto de respeito ao direito à presunção de inocência, e considerar a natureza excepcional desta medida; e, além disso, deve ser aplicada conforme os critérios de legalidade, necessidade e proporcionalidade. A privação de liberdade da pessoa imputada deve ter caráter processual, e conseqüentemente, somente pode estar justificada por seus fins legítimos, quais sejam: assegurar que o acusado não impedirá o desenvolvimento do processo, nem iludirá a ação da justiça. Igualmente, a CIDH recorda que as normativas que excluem a possibilidade de aplicar outras medidas cautelares distintas da prisão preventiva devido à gravidade do ato ou pena prevista em abstrato, são contrárias aos parâmetros internacionais sobre o assunto.
2. Particularmente em seu *Relatório sobre o uso da prisão preventiva nas Américas*, emitido em 30 de dezembro de 2013, a CIDH concluiu que o uso não excepcional desta medida é um dos problemas mais graves e generalizados enfrentados pelos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), no tocante ao respeito e garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade. O uso excessivo da prisão preventiva é um dos sinais mais evidentes do fracasso do sistema de administração de justiça, e constitui um problema estrutural inaceitável em uma sociedade democrática que pretende respeitar o direito de toda pessoa à presunção de inocência. Nesse relatório, a Comissão incluiu uma série de recomendações aos Estados – tanto de natureza legislativa, administrativa como judicial – com o objetivo de garantir que o uso da prisão preventiva como medida cautelar penal seja compatível com suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos.
3. Neste contexto, a finalidade deste relatório é fazer seguimento ao referido relatório sobre prisão preventiva de 2013, através de uma análise dos principais avanços e desafios na utilização desta medida pelos Estados. A seleção das recomendações sobre as quais a CIDH se concentrará está baseada na apreciação de que os esforços empreendidos para seu cumprimento refletem com maior clareza os êxitos e as dificuldades apresentados na aplicação da prisão preventiva na região. Além disso, a

CIDH considera que o exame sobre o cumprimento destas recomendações é bastante útil para que os Estados tenham uma maior compreensão sobre a matéria e, portanto, possuam uma ferramenta adicional para determinar as políticas estatais destinadas à redução da prisão preventiva nas Américas. Especificamente, as recomendações cujo cumprimento será aqui analisado relacionam-se às seguintes matérias: a) medidas de caráter geral relativas a políticas estatais; b) erradicação da prisão preventiva como pena antecipada ou ferramenta de controle social; c) defesa pública; d) uso de medidas alternativas à prisão preventiva; e e) celeridade nos processos e diminuição do atraso processual. Considerando que o primeiro relatório sobre prisão preventiva da CIDH foi emitido em 30 de dezembro de 2013, o período de análise temporal do presente estudo inclui o período que vai desde janeiro de 2014 até abril de 2017.

4. Além disso, este relatório desenvolve parâmetros mais detalhados a respeito da adoção de medidas específicas para reduzir o uso da prisão preventiva conforme os padrões internacionais sobre a matéria; tais como a revisão periódica do regime de prisão preventiva; ações para garantir a realização de audiências; celebração de audiências nas prisões; audiências orais sobre a procedência da prisão preventiva; utilização de medidas alternativas à prisão preventiva; mecanismos de monitoramento eletrônico; justiça penal restaurativa; e tribunais ou cortes de drogas. A CIDH destaca que o presente estudo enfatiza a aplicação das medidas alternativas, as quais constituem medidas ou opções de tipo processual que permitem que a pessoa acusada permaneça em liberdade durante a tramitação da ação penal. O relatório destaca especificamente a necessidade de incorporar uma perspectiva de gênero na aplicação das medidas alternativas a mulheres, considerando os padrões socioculturais discriminatórios e os estereótipos que as expõem de forma especial a violações de seus direitos humanos. Adicionalmente, o relatório pretende fomentar a aplicação de um enfoque diferenciado para atender as necessidades especiais de respeito e garantia de uma variedade de pessoas pertencentes a grupos em situação de risco e vulnerabilidade no âmbito de lugares de privação da liberdade, incluindo pessoas afrodescendentes, indígenas, LGBTI, idosos, e pessoas com deficiência.
5. Considerando o escopo do presente relatório, este inclui as seguintes temáticas em capítulos individuais: a) Principais avanços e desafios: mais de três anos após a publicação do *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*; b) Medidas alternativas à prisão preventiva; c) Outras medidas destinadas a reduzir o uso da prisão; e d) Mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco. O conteúdo principal destes capítulos será explanado brevemente nos parágrafos seguintes.

6. Além disso, a CIDH destaca que este segundo relatório sobre prisão preventiva vem acompanhado de um *Guia Prático sobre Medidas Destinadas a Reduzir a Prisão Preventiva*, destinado a autoridades encarregadas de responder aos desafios inerentes à redução do uso excessivo da prisão preventiva, e que inclui as principais linhas de atuação e políticas públicas contempladas no presente documento. Especificamente, esse guia busca servir como marco de referência sobre a implementação de medidas de caráter geral relacionadas com políticas estatais, a utilização prática das medidas alternativas à prisão preventiva, e a incorporação de uma perspectiva de gênero e de um enfoque diferenciado na aplicação de todas aquelas medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva.

- **Medidas de caráter geral**

7. Mais de três anos após a publicação do Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas, a Comissão reconhece que os Estados Membros realizaram grandes esforços relacionados com o cumprimento das recomendações da CIDH, o que evidencia seu compromisso e compreensão sobre a importância de utilizar este regime de acordo com parâmetros internacionais sobre o assunto. No entanto, apesar desses avanços, a CIDH observa com preocupação que persistem sérios desafios que resultam na utilização da prisão preventiva sem considerar o seu caráter excepcional, e fazem com que esta continue sendo uma das principais preocupações sobre os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade na região. Neste sentido, dentre os principais desafios enfrentados pelos Estados para reduzir o uso da prisão preventiva, e aplicar medidas alternativas à mesma, estão os seguintes: a) políticas criminais que propõem níveis mais altos de encarceramento como solução à insegurança cidadã, e que se traduzem na existência de legislação e práticas que privilegiam a aplicação da prisão preventiva, e restringem a possibilidade de aplicação de medidas alternativas; b) a predominância de políticas repressivas (mano dura) nos discursos das altas autoridades para resolver a insegurança cidadã através da privação de liberdade, e a conseqüente pressão dos meios de comunicação e da opinião pública neste sentido; c) a utilização de mecanismos de controle disciplinar como meio de pressão ou castigo contra autoridades judiciais que determinam a aplicação de medidas alternativas; d) inadequados serviços de defesa pública; e e) a falta de coordenação interinstitucional entre atores do sistema de administração de justiça.
8. Em termos de legislação, a Comissão observa que diversos Estados da região adotaram medidas que representam importantes avanços na utilização da prisão preventiva de acordo com padrões internacionais. Dentre tais avanços, a CIDH destaca os seguintes: a) a redução dos prazos de prisão preventiva; b) a criação de procedimentos para agilizar a

tramitação das ações penais; c) a exigência de requisitos adicionais para a determinação da procedência da prisão preventiva; e d) a implantação de serviços que permitam avaliar os riscos processuais e supervisionar medidas cautelares. Apesar desses avanços, a CIDH adverte que, em outros aspectos, as recentes reformas legislativas também incluíram elementos contraditórios com a natureza excepcional da prisão preventiva, principalmente através da implementação de reformas em leis e políticas criminais que propõem níveis mais altos de encarceramento como solução para a insegurança cidadã. Essas reformas legislativas resultam principalmente no incremento da duração da prisão preventiva; a ampliação da procedência da prisão preventiva além da sua lógica própria como medida cautelar; e a determinação de um catálogo de crimes insuscetíveis de liberdade e de restrições adicionais aos mecanismos processuais de liberdade provisória.

9. Esta Comissão especificamente manifesta sua preocupação com a adoção de medidas estatais que buscam sancionar condutas relacionadas com drogas – especialmente delitos menos graves vinculados com as mesmas, tais como consumo e posse para uso pessoal – que acabaram resultando em aumento considerável do número de pessoas privadas de liberdade por atos criminais relacionados com drogas. Neste contexto, os crimes relacionados com o uso de drogas são caracterizados como “crimes hediondos”, e conseqüentemente a prisão preventiva é aplicada de forma automática, sem que as pessoas acusadas possam ser beneficiadas por alternativas ao encarceramento. A CIDH também reitera sua preocupação pelo fato de que os consumidores de drogas são tratados a partir de um ponto de vista criminal e repressivo na região, ao invés de receber um tratamento vinculado à saúde pública. Por outro lado, a CIDH também celebra os esforços realizados por diversos Estados para responder à problemática relativa ao uso excessivo da prisão preventiva através de processos abreviados ou imediatos. No entanto, a CIDH possui informações sobre as diversas violações ao devido processo que caracterizariam tais processos, e resultariam na condenação de pessoas acusadas de forma arbitrária, a fim de reduzir o uso da prisão preventiva, através de processos sumários, sem as devidas garantias, e que violariam o direito a uma defesa adequada.
10. Nos âmbitos administrativo e judicial, a CIDH observa que vários Estados adotaram medidas relacionadas com a celeridade nos processos e diminuição do atraso processual, tais como: revisão do regime de prisão preventiva; realização de audiências nas prisões; e ações para garantir a realização de audiências. Adicionalmente, empreenderam esforços relacionados com a realização de audiências prévias sobre a imposição da prisão preventiva, e a aplicação de medidas alternativas, especialmente mecanismos de monitoramento eletrônico, processos de justiça penal

restaurativa, e tribunais ou cortes de drogas. Similarmente, em termos de jurisprudência, a CIDH destaca sentenças de vários tribunais – em países como a Argentina, Colômbia, Estados Unidos e Peru – que representaram avanços no sentido de reduzir o uso da prisão preventiva.

- **Medidas alternativas à prisão preventiva**

11. No tocante a medidas alternativas, a CIDH reitera a importância de sua aplicação para racionalizar o uso da prisão preventiva e, conseqüentemente, combater a superlotação e ajustar sua utilização aos padrões internacionais aplicáveis. Especificamente, a CIDH examina as significativas vantagens do uso de medidas alternativas, a fim de: a) evitar a desintegração e estigmatização comunitária oriunda das conseqüências pessoais, familiares e sociais provocadas pela prisão preventiva; b) reduzir as taxas de reincidência; e c) utilizar os recursos públicos de maneira mais eficiente. Adicionalmente, a CIDH reitera que as pessoas em prisão preventiva estão em situação de desvantagem processual em relação àquelas que respondem o processo em liberdade.
12. Nos últimos anos, a CIDH observa que vários Estados – como a Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Peru e República Dominicana – empreenderam ações destinadas a utilizar medidas alternativas para reduzir o uso da prisão preventiva. Em termos gerais, os tipos de medidas cuja implementação implicou maiores esforços dos Estados durante os últimos anos são as seguintes: a) mecanismos de monitoramento eletrônico; b) processos de justiça penal restaurativa; e c) programas de tratamento de drogas supervisionados judicialmente.

- **Outras medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva**

13. Em virtude da problemática regional de longas esperas enfrentadas pelas pessoas antes de serem julgadas, a CIDH celebra várias ações adotadas por distintos países, por exemplo, Bolívia, Canadá, Colômbia, Estados Unidos, Haiti, Panamá e Paraguai, a fim de agilizar os processos e diminuir o atraso processual. Dentre estas medidas, a CIDH destaca as seguintes: a) revisão periódica da situação das pessoas em prisão preventiva; b) medidas para garantir a realização de audiências; e c) realização de audiências nas prisões. Por exemplo, a CIDH analisa as medidas adotadas pelo Estado boliviano para instituir as audiências nas prisões, e que tiveram um impacto positivo na celebração de uma quantidade maior de audiências judiciais.

14. Além disso, no concernente às audiências prévias sobre a procedência da prisão preventiva, a CIDH destaca a implementação das audiências de custódia no Brasil, que constituem um mecanismo adotado pelo Estado para evitar privações de liberdade desnecessárias, através da promoção do uso de medidas alternativas à prisão preventiva, e que causaram uma diminuição no uso da prisão preventiva.
- **Perspectiva de gênero e enfoque diferenciado para pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco**
15. De maneira geral, a CIDH observa que os esforços realizados a fim de incorporar uma perspectiva de gênero e um enfoque diferenciado para determinadas pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco incluem principalmente: a) proteção reforçada no contexto de privação de liberdade e medidas especializadas para prevenir violações aos direitos humanos; e b) aplicação prioritária de medidas alternativas à prisão preventiva, especificamente no que diz respeito à prisão domiciliar e a mecanismos de monitoramento eletrônico.
 16. Especificamente sobre o tratamento da situação de mulheres privadas de liberdade, a CIDH recomenda aos Estados que adotem medidas diligentes com uma perspectiva de gênero, com a devida consideração da discriminação histórica e os estereótipos de gênero que afetam mulheres e adolescentes, e limitam severamente o exercício de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais durante a privação de sua liberdade. Além disso, uma perspectiva de gênero significa levar em conta a situação especial de risco de violência em todas as suas manifestações, incluindo a física, psicológica, sexual, econômica, obstétrica e espiritual, dentre outras, assim como o fato de que a grande maioria destes incidentes termina em impunidade. Essa perspectiva implica também considerar os riscos específicos enfrentados pelas pessoas que possuem orientações sexuais, identidades e expressões de gênero diversas ou não normativas, ou cujos corpos variam do padrão corporal feminino ou masculino. Da mesma forma, os Estados devem incorporar uma perspectiva intersetorial e intercultural, que considere o eventual agravamento e frequência de violações de direitos humanos devido a fatores como a raça, etnia, idade, ou nível econômico.
 17. Por outro lado, levando em consideração que a prisão preventiva atinge de forma desproporcionada determinadas pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, os Estados devem adotar medidas especiais que incluam um enfoque diferenciado para pessoas afrodescendentes, indígenas, LGBTI, pessoas idosas, e pessoas com deficiência. Um enfoque diferenciado significa considerar as condições especiais de vulnerabilidade e os fatores que podem incrementar o risco de atos de violência e

discriminação durante a prisão preventiva, como o sexo, raça, etnia, idade, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, e deficiência. Além disso, é importante considerar a frequente interseção dos fatores mencionados, o que pode acentuar a situação de risco das pessoas submetidas à prisão preventiva. As políticas relativas à prisão preventiva de pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco devem ser pautadas na garantia de sua segurança plena enquanto estiverem submetidas a este regime e, em virtude do impacto desproporcionalmente grave oriundo da detenção preventiva, na redução do uso da prisão preventiva através da aplicação prioritária de medidas alternativas.

- **Conclusões e Recomendações**

18. Na última parte do relatório, a CIDH apresenta as conclusões deste estudo, e faz recomendações sobre o assunto. A lista de recomendações ressalta as seguintes áreas principais: a) medidas de caráter geral relativas a políticas estatais; b) erradicação da prisão preventiva como pena antecipada; c) defesa pública; d) independência dos operadores de justiça; e) medidas alternativas à prisão preventiva; f) mecanismos de monitoramento eletrônico; g) processos de justiça penal restaurativa; h) programas de tratamento de drogas supervisionados judicialmente; i) medidas relacionadas com a celeridade nos processos e diminuição do atraso processual; j) audiências prévias sobre a procedência da prisão preventiva; e k) mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco. Estas recomendações pretendem oferecer ferramentas mais detalhadas aos Estados para que usem racionalmente a prisão preventiva e ajustem sua aplicação às obrigações internacionais sobre a matéria.
19. A Comissão e sua Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade continuarão realizando um acompanhamento constante e rigoroso sobre o uso da prisão preventiva nas Américas, com especial atenção a medidas adotadas pelos Estados da região para cumprir efetivamente com as recomendações apresentadas neste relatório. Neste sentido, a CIDH solicita aos Estados, organizações da sociedade civil, e especialistas sobre o assunto, que utilizem seus diversos mecanismos para continuar proporcionando informações pertinentes sobre o cumprimento destas recomendações. Além disso, a Comissão destaca a importância de que os Estados criem os mecanismos necessários a fim de garantir a participação da sociedade civil na implementação de medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva; isto permitirá que estes processos sejam integrais, participativos e inclusivos, e desta forma, ofereçam uma resposta mais adequada à problemática aqui tratada. Tanto a Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade como a Comissão Interamericana destacam e reiteram sua total disposição para cooperar com os Estados a fim de enfrentar os desafios identificados a respeito da

redução do uso da prisão preventiva nas Américas e, conseqüentemente, aplicar esta medida de forma excepcional, como exige a sua própria natureza.

CAPITULO 1
INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A. *Antecedentes, alcance e finalidade do relatório*

20. Em seu *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, a Comissão concluiu que o uso excessivo e 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. Nesse sentido, apontou que o uso excessivo ou abusivo desta medida é um dos sinais mais evidentes do fracasso do sistema de administração de justiça, e constitui uma situação inadmissível em uma sociedade democrática que respeita o direito de toda pessoa à presunção de inocência.¹ Além disso, determinou que o uso não excepcional e prolongado da prisão preventiva tem um impacto direto no aumento da população carcerária e, conseqüentemente, nas conseqüências negativas provocadas pela superlotação.²
21. Adicionalmente, esta Comissão indicou que as pessoas em prisão preventiva sofrem sérias tensões pessoais como resultado da perda de renda, e da separação forçada de sua família e comunidade; e também padecem o impacto psicológico e emocional do próprio fato de estarem privadas de liberdade sem haver sido condenadas, além de geralmente estarem expostas a um ambiente de violência, corrupção, insalubridade e condições desumanas que caracterizam as penitenciárias da região. Além disso, as pessoas em prisão preventiva estão em situação de desvantagem processual em relação àquelas pessoas que respondem o processo penal em liberdade. Similarmente, quanto mais se prolonga a detenção preventiva, mais o acusado sofre o risco de separação da sua comunidade e de reincidência.³ Com base nisso, a CIDH reitera a especial gravidade desta

¹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 317.

² Entre estas conseqüências, a CIDH destacou as seguintes em seu anterior relatório sobre o tema: aumento nos níveis de violência, impossibilidade de ter o “mínimo de privacidade”, dificuldade de ter acesso a serviços básicos, aumento da propagação de doenças, corrupção, impacto no contato familiar dos reclusos, sérios problemas na administração dos estabelecimentos penitenciários, e a impossibilidade de classificar os internos por categorias. CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, paras. 289 e 295.

³ Christopher T. Lowenkamp e outros, *The Hidden Costs of Pretrial Detention*, LIAF, novembro de 2013, p. 4. Ver também: Clear, Frost, e outros, *“Predicting Crime through Incarceration: The Impact of Rates of Prison Cycling On Rates of Crime in Communities”*, *National Criminal Justice Reference Service*, 2014; Cullen, Jonson, e Nagin,

medida e a imperiosa necessidade de adequar sua aplicação aos parâmetros internacionais sobre a matéria.⁴

22. Mais de três anos após a publicação do seu primeiro relatório sobre prisão preventiva, a Comissão reconhece que os Estados empreenderam sérios esforços no sentido de cumprir com suas recomendações e, portanto, com a redução do uso da prisão preventiva. No entanto, a CIDH observa com preocupação que continuam existindo grandes desafios que provocam que tal medida seja utilizada de maneira generalizada e excessiva, ao invés de ser excepcional como exigido pela sua natureza. Isto pode ser corroborado claramente pelo alto número de pessoas nas Américas que atualmente se encontram em prisão preventiva, o qual corresponde em média a 36.3% do total da população carcerária na região.⁵ No entanto, em determinados países a cifra é muito mais alta. Notadamente, a CIDH recebeu informação que indica que, a partir de 2014, houve um aumento desta população em países como a Argentina,⁶ Colômbia,⁷ El Salvador,⁸ Guatemala,⁹ Honduras,¹⁰ México,¹¹ Paraguai,¹² e Peru.¹³ Nesse sentido, a Comissão

"Prisons Do Not Reduce Recidivism: The High Cost of Ignoring Science", The Prison Journal, 19 de julho de 2011; Bench e Allen; "Investigating the Stigma of Prison Classification: An Experimental Design, Prison Journal, Volume:83 Edição:4, dezembro de 2003; Chen e Shapiro, "Does Prison Harden Inmates? A Discontinuity-based Approach", Cowles Foundation Discussion Paper No. 1450, janeiro de 2004. Citado em: Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD/OEA), Relatório técnico sobre alternativas ao encarceramento para delitos relacionados com drogas, 2015.

⁴ CIDH, Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 9.

⁵ Institute for Criminal Policy Research e Universidade de Birkbeck, World Prison Brief - World Pre-trial/Remand Imprisonment List, 3ª edição, 30 de novembro de 2016, p. 2. Da mesma forma, a fonte citada permite consultar as estatísticas sobre prisão preventiva na região, particularmente as relacionadas com: a) número de pessoas em prisão preventiva; b) percentual destas em relação com pessoas condenadas; c) quantidade de pessoas em preventiva por cada cem mil habitantes; e d) dados comparativos por ano e idade desde 2000 até o presente.

⁶ A partir de 2014, o número de pessoas processadas em prisão preventiva aumentou bastante, sendo que em 2013 havia um total de 5.673 pessoas, e em 2015, um total de 6.329. Defensoria Geral da Nação, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 22 de junho de 2016. Anexo I "Prisão Preventiva: Análise de jurisprudência e informação estatística", e Procuradoria Penitenciária da Nação, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 22 de maio de 2016.

⁷ Segundo cifras do Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário (INPEC), em 2013 havia 37.052 pessoas em prisão preventiva, e em outubro de 2015 esta cifra havia aumentado para 42.753 pessoas. Colômbia, Nota da Missão Permanente da Colômbia perante a OEA, S-GAIIID-16-056191 de 15 de junho de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta; e Colômbia, Nota S-GAIIID-16-109909 de 2 de dezembro de 2016, recebida em 16 de dezembro de 2016. Observações ao Capítulo V do Relatório Anual de 2016.

⁸ Em 2013, havia 13.587 pessoas em prisão preventiva; e em 2015 esse número aumentou para 19.481 pessoas. El Salvador, Nota da Missão Permanente de El Salvador perante a OEA, OEA-055/2016 de 25 de maio de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta.

⁹ Mecanismo Nacional Escritório de Prevenção da Tortura, Guatemala. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 16 de maio de 2016.

¹⁰ Honduras indicou que o número de pessoas em prisão preventiva vem aumentando desde 2013, "pois não existe discriminação alguma em [sua] aplicação". Honduras. Nota da Secretaria de Relações Exteriores e Cooperação Internacional – Direção Geral de Política Exterior, No. 2174-DGPE/DPM-16 de 20 de maio de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta.

reitera que a existência de uma parcela significativa da população carcerária em detenção preventiva representa “um fato sintomático e preocupante que deve ser encarado com a maior atenção e seriedade pelos respectivos Estados”.¹⁴

23. A Comissão considera que dentre os principais desafios enfrentados pelos Estados para reduzir o uso da prisão preventiva e aplicar medidas alternativas estão os seguintes: a) políticas criminais que propõem maiores índices de encarceramento como solução para a insegurança cidadã, que se evidenciam na existência de legislação e práticas que privilegiam a aplicação da prisão preventiva e restringem a possibilidade de aplicação de medidas alternativas; b) predominância da política repressiva no discurso das altas autoridades a fim de eliminar a insegurança cidadã através da privação de liberdade, e a resultante pressão dos meios de comunicação e da opinião pública nesse sentido; c) utilização de mecanismos de controle disciplinar como forma de pressão ou sanção contra autoridades judiciais que determinam a aplicação de medidas alternativas; d) inadequados serviços de defensoria pública; e e) falta de coordenação interinstitucional entre atores do sistema de administração de justiça.

24. Nesse contexto, a finalidade do presente relatório é fazer seguimento ao relatório sobre prisão preventiva de 2013, através de uma análise sobre os principais avanços e desafios relativos ao uso desta medida pelos Estados; além de proporcionar padrões mais detalhados sobre as medidas específicas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva conforme padrões internacionais sobre o assunto. Este relatório coloca ênfase na aplicação de medidas alternativas, e na incorporação de um enfoque especial de proteção em relação a mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco. De maneira específica, e em se considerando que este relatório é de seguimento, a CIDH analisará as iniciativas adotadas por vários Estados desde janeiro de 2014 a abril de 2017, que significaram interessantes avanços na matéria e representaram uma resposta para enfrentar desafios sobre a redução da utilização da prisão preventiva na região.

¹¹ Em 2013, as pessoas em prisão preventiva representavam 50% da população carcerária, e esta cifra chegou aos 55% no final de 2015. México. Nota da Missão Permanente perante a OEA, No. Oea-01285 de 1 de junho de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta.

¹² Em 2013, 72% do total de população prisional estava em prisão preventiva; este número aumentou para 77% em 2015. Informação do Ministério da Justiça, Paraguai. Informação enviada à CIDH, 22 de junho de 2016.

¹³ De acordo com o Instituto Nacional Penitenciário, havia 36.670 pessoas em prisão preventiva em 2013, e esse número ascendeu para 39.439 em 2015. Peru, Nota da Representação Permanente do Peru perante a OEA, 7-5-M/124 de 7 de julho de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta.

¹⁴ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 295.

25. A CIDH destaca que selecionou certas recomendações para fazer um acompanhamento, com base na conclusão de que os esforços realizados para o seu cumprimento refletem com mais clareza os avanços e desafios sobre a utilização da prisão preventiva na região. Além disso, a CIDH considera que a análise sobre o cumprimento destas recomendações é bastante útil para que os Estados possuam políticas estatais concentradas na redução da prisão preventiva, e considera que essa análise poderá contribuir para uma maior compreensão sobre o assunto, e a consequente realização de ações destinadas a reduzir o uso da referida medida. Em consideração disto, o presente relatório concentrar-se-á na análise dos seguintes tipos de recomendações:

De caráter geral relativas a políticas estatais¹⁵

- Os Estados devem adotar as medidas judiciais, legislativas, administrativas e de outra índole requeridas para corrigir a excessiva aplicação da prisão preventiva, garantindo que esta medida tenha um caráter excepcional e se encontre limitada pelos princípios de legalidade, presunção de inocência, necessidade e proporcionalidade [...].

Erradicação da prisão preventiva como ferramenta de controle social ou pena antecipada¹⁶

- 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; e para assegurar que sua utilização seja realmente excepcional [...].
- [...] reorientar as políticas públicas, a fim de incorporar o uso excepcional da prisão preventiva como uma vertente das políticas criminais e de segurança cidadã, e evitar respostas de endurecimento dos sistemas penais que repercutam na restrição da liberdade durante o processo penal por exigências de segurança cidadã.
- Estudar a possibilidade de aumentar o número dos tipos penais que são insuscetíveis da possibilidade de aplicar a prisão preventiva [...]
- [N]ão estabelecer restrições adicionais aos mecanismos e possibilidades processuais de liberação dos detidos que aguardam julgamento. Dessa

¹⁵ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendación A “De carácter general relativas a políticas del Estado”.

¹⁶ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, págs. 121 e 122, para. 326. Recomendación A “De carácter general relativas a políticas estatales”.

maneira garantindo que o uso desta medida seja realmente excepcional e de natureza cautelar.

Defesa pública¹⁷

- [No] processo para avaliar a aplicação de qualquer medida cautelar, um advogado de confiança deverá estar presente ou, alternativamente, um defensor público oficial. Este direito deverá ser notificado com tempo suficiente e em idioma ou língua que o acusado entenda, para que possa preparar sua defesa de forma adequada. Com essa finalidade e a devida antecipação, deverá conhecer os elementos que serão utilizados para a solicitação da medida cautelar [...].
- Fortalecer os sistemas de defesa pública (ou contratada quando for o caso), com atenção prioritária à cobertura e qualidade do serviço, de forma que sejam capazes de proporcionar desde o momento da apreensão policial um serviço oportuno, efetivo e encaminhado à proteção dos direitos fundamentais de toda pessoa acusada de ter cometido um crime.
- Os Estados Membros deverão outorgar, em sua legislação interna, autonomia funcional, administrativa e financeira às defensorias públicas, buscando alcançar a igualdade funcional com o Ministério Público e a estabilidade laboral dos defensores públicos. Isto para que a defensoria pública tenha a mesma capacidade institucional do Ministério Público para litigar adequadamente os processos.

Uso de medidas alternativas à prisão preventiva¹⁸

- [...A]plicar a prisão preventiva com um critério eminentemente excepcional, utilizando-se de outras medidas cautelares não privativas da liberdade [...].
- [...R]egulamentar de maneira adequada o uso e aplicação das medidas cautelares distintas da prisão preventiva; garantir a destinação dos recursos necessários para que sejam operacionais, e possam ser utilizadas pelo maior número possível de pessoas; e aplicar tais medidas de forma racional, em atenção à sua finalidade e eficácia de acordo com as características de cada caso.

¹⁷ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação E “Defesa Jurídica”.

¹⁸ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação B “Aplicação de outras medidas cautelares distintas da prisão preventiva”.

- [...C]onsider[ar] a aplicação de [várias] medidas alternativas.¹⁹ [...] O juiz deverá optar pela aplicação da medida menos danosa que seja idônea para evitar razoavelmente o perigo de fuga ou obstrução das investigações.
- O descumprimento das medidas cautelares não privativas de liberdade pode resultar em sanções, mas não justifica que a prisão preventiva seja automaticamente imposta a esta pessoa [...].

Celeridade nos processos e diminuição do atraso processual²⁰

- Adotar as medidas necessárias para garantir que as pessoas que estão em prisão preventiva sejam levadas a julgamento sem uma demora indevida. Nesse sentido, recomenda-se aos Estados que outorguem prioridade à celeridade na tramitação dos processos penais em que haja pessoas submetidas à prisão preventiva. Garantir que os períodos de prisão preventiva estejam estritamente conforme os limites estabelecidos por lei.
- Adotar urgentemente as medidas necessárias para diminuir o atraso processual e reverter a alta porcentagem de pessoas privadas de liberdade sem uma condenação transitada em julgado, dentre elas, destinar os recursos necessários para tanto.
- A aplicação da prisão preventiva a uma pessoa deverá ser determinada em audiência oral, com a intervenção de todas as partes, incluindo a/s vítima/s, garantindo os princípios do contraditório, imediatividade, publicidade e celeridade. Em determinadas condições, este requisito poderá ser satisfeito através do uso de sistemas adequados de videoconferência.
- Criar mecanismos de supervisão para revisar periodicamente a situação das pessoas que se encontram em prisão preventiva, para garantir a agilidade nas ações penais, e que pessoas que não sejam levadas a

¹⁹ Especificamente, a CIDH fez referência às seguintes: a) a promessa do acusado de participar do processo e não obstruir a investigação; b) a obrigação de se sujeitar ao cuidado ou vigilância de uma pessoa ou instituição determinada, conforme as condições impostas; c) a obrigação de comparecer periodicamente perante o juiz ou outra autoridade designada; d) a proibição de sair do âmbito territorial determinado sem autorização prévia; e) a retenção de documentos de viagem; f) o abandono imediato do domicílio, quando envolver fatos de violência doméstica e a vítima conviva com o acusado; g) o pagamento pessoal ou feito por terceiro de caução de valor adequado; h) a vigilância do réu através de algum dispositivo de monitoramento ou rastreamento eletrônico que determine a sua localização; i) a prisão no seu domicílio ou naquele de outra pessoa, sem vigilância ou com aquela ordenada pelo juiz; ou (j) a prisão preventiva, caso as medidas anteriores não fossem suficientes para assegurar os fins indicados. CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação B “Aplicação de outras medidas cautelares distintas da prisão preventiva”.

²⁰ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação C “Marco normativo e aplicação da prisão preventiva”.

juízo em prazo razoável sejam colocadas em liberdade enquanto o processo continua. A responsabilidade de garantir que estas revisões sejam realizadas será do Ministério Público ou da autoridade judicial competente encarregada do processo. Quando não seja necessário manter a continuidade desta medida, a mesma deverá ser suspensa imediatamente.

26. Por último, a CIDH destaca que este segundo relatório sobre prisão preventiva vem acompanhado de um “Guia Prático sobre Medidas Destinadas a Reduzir a Prisão Preventiva”, destinado a autoridades encarregadas de responder aos desafios inerentes à redução do uso excessivo da prisão preventiva, e que inclui as principais linhas de atuação e políticas públicas contempladas no presente documento. Especificamente, este guia busca servir de referência sobre a aplicação de medidas de caráter geral relativas a políticas estatais; a utilização prática das medidas alternativas à prisão preventiva; e a incorporação de enfoques de gênero e diferenciados na aplicação de todas aquelas medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva.

B. Estrutura

27. Considerando a finalidade do presente relatório, sua estrutura está dividida nos seguintes capítulos:
- I. Introdução
 - II. Principais avanços e desafios: mais de três anos após a publicação do *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*
 - III. Medidas alternativas à prisão preventiva
 - IV. Outras medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva
 - V. Mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco
28. No capítulo II “Principais avanços e desafios: mais de três anos após a publicação do Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas”, como o próprio título indica, a CIDH analisa as principais dificuldades e avanços alcançados no cumprimento das recomendações incluídas na avaliação feita neste relatório, especialmente aquelas relacionadas com medidas de caráter geral sobre políticas estatais; erradicação da prisão preventiva como pena antecipada ou ferramenta de controle social; e defesa pública. Dentre as medidas de caráter geral, a CIDH analisa as ações empreendidas pelos Estados nos âmbitos legislativo, administrativo e judicial. Especificamente, a CIDH examina as consequências da aplicação dos processos abreviados na região, que foram instituídos como resposta para responder ao problema do uso excessivo e prolongado da prisão preventiva, assim como a implementação de reformas e políticas criminais

que propõem níveis mais altos de encarceramento como solução para a insegurança cidadã, e assim obstaculizam iniciativas recentes destinadas a racionalizar o uso da prisão preventiva. Nesse sentido, a CIDH observa com preocupação o tratamento dado a todas aquelas condutas relacionadas com drogas como “crimes graves”, sem qualquer tipo de distinção e ignorando os princípios nos quais se baseia a prisão preventiva, especialmente o de proporcionalidade.

29. No capítulo III “Medidas alternativas à prisão preventiva”, a Comissão detalha os parâmetros internacionais relacionados com as obrigações gerais para a sua aplicação, tais como a determinação das medidas, supervisão de aplicação, e descumprimento das obrigações impostas na aplicação das mesmas, e examina as vantagens da aplicação destas medidas em comparação com a decretação da prisão preventiva. Além disso, a CIDH faz um acompanhamento sobre os avanços alcançados em matéria legislativa e administrativa para a aplicação destas medidas, e sobre os esforços realizados para supervisionar sua aplicação, e regulamentar as ações tomadas em caso de descumprimento. Especificamente, a CIDH refere-se aos mecanismos de monitoramento eletrônico, os processos de justiça penal restaurativa, e os tribunais ou cortes de drogas. A CIDH considera, com base na investigação realizada para este estudo, que estas são as medidas que implicaram a maior quantidade de esforços dos Estados da região em sua aplicação.
30. No Capítulo IV “Outras medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva”, a CIDH analisa o cumprimento das recomendações relativas à realização de audiências prévias sobre a procedência da prisão preventiva, e a adoção de medidas que buscam a celeridade nos processos e a diminuição do atraso processual, tais como a revisão periódica da prisão preventiva, audiências nas prisões e videoconferências. Nesse sentido, a CIDH apresenta uma avaliação sobre os principais desafios e práticas realizados pelos Estados para aplicar essas medidas; e ainda, explica os padrões sobre sua aplicação. Considerando a relevância de duas experiências adotadas sobre o tema, a CIDH detalha o funcionamento na prática das audiências de custódia no Brasil, e das jornadas judiciais na Bolívia.
31. No Capítulo V “Mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco”, a CIDH analisa a dimensão especial do encarceramento das mulheres e de outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco. Sobre mulheres privadas de liberdade, a CIDH relata as violações desproporcionadas enfrentadas por elas, assim como as consequências severas do seu encarceramento quando elas são responsáveis pela criação de seus filhos, quando são chefas de família, e responsáveis por outras pessoas. A Comissão também se refere a medidas

adotadas pelos Estados, à luz da perspectiva de gênero e com um enfoque diferenciado, para mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco que estão privadas de liberdade. Estas medidas estiveram concentradas principalmente: a) na proteção reforçada no contexto da privação de liberdade e medidas especializadas para prevenir violações de direitos humanos; e b) na aplicação prioritária de medidas alternativas à prisão preventiva; especialmente no que diz respeito à prisão domiciliar e mecanismos de monitoramento eletrônico.

32. Sobre este capítulo, a CIDH destaca que o exame do impacto especial que a prisão preventiva causa em crianças e adolescentes não está compreendido na finalidade específica deste relatório. Isto porque, na data de aprovação deste estudo, essa situação, assim como as medidas estatais adotadas para enfrentá-la, fazem parte do acompanhamento feito pela Relatoria da CIDH sobre os Direitos das Crianças, no contexto do cumprimento das recomendações do Relatório sobre Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas, emitido pela CIDH em 2011,²¹ e de outras iniciativas, como por exemplo, a publicação do Relatório sobre crianças e adolescentes no sistema penal de adultos nos Estados Unidos.
33. A última parte deste relatório dedica-se a conclusões e oferece recomendações sobre o assunto. Como referência para as conclusões e recomendações, a CIDH utiliza como base os instrumentos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sua jurisprudência, assim como o corpus juris internacional em matéria de direitos humanos das pessoas privadas de liberdade. Especificamente, o catálogo de recomendações compreende 11 áreas principais, que se destinam a fornecer aos Estados ferramentas mais detalhadas a fim de promover um uso racional da prisão preventiva, e ajustar sua aplicação a obrigações internacionais sobre a matéria.

C. Metodologia

34. A informação apresentada neste relatório é baseada em fontes primárias e secundárias. Sobre as fontes primárias, a Comissão Interamericana recebeu informações de Estados, sociedade civil e especialistas no tema, através das seguintes atividades realizadas especificamente para a elaboração deste relatório: a) realização de três visitas de trabalho; b) reuniões com autoridades e outros especialistas; c) envio e publicação de questionários de consulta; d) realização de duas consultas regionais com especialistas; e

²¹ CIDH, *Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julho de 2011.

e) a audiência pública “Medidas para reduzir a prisão preventiva nas Américas”, convocada de ofício pela CIDH durante o seu 157^o período ordinário de sessões.²²

35. No concernente às visitas de trabalho, o Relator sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, Comissário James Cavallaro, acompanhado por pessoal da Secretaria Executiva, visitou os Estados da Costa Rica (de 15 a 18 de fevereiro de 2016); Argentina (de 13 a 17 de setembro de 2016); e Peru (em 24 de fevereiro de 2017). O objetivo principal destas visitas foi examinar os principais avanços e desafios enfrentados pelos respectivos Estados para reduzir o uso da prisão preventiva. A CIDH agradece especialmente os Estados da Argentina, Costa Rica e Peru por sua valorosa colaboração e facilidades disponibilizadas para possibilitar tais visitas. Igualmente, a Comissão agradece as informações proporcionadas pelas respectivas autoridades, assim como por organizações da sociedade civil e especialistas dos três países. Particularmente, durante cada visita, a CIDH destaca a realização de reuniões com a finalidade de analisar e debater sobre os principais desafios e avanços sobre o estabelecimento de medidas que buscam diminuir o uso da prisão preventiva; durante os quais contou com a presença dos três Poderes do Estado, além de representantes da sociedade civil e acadêmicos.
36. Por outro lado, em 25 de abril de 2016, a CIDH publicou um questionário de consulta, o qual foi enviado a todos os Estados Membros da OEA, e a mais de mil contatos da sociedade civil e especialistas em direitos humanos.²³ Os Estados que responderam o questionário foram: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Panamá e Peru.²⁴ Além disso, as seguintes entidades autônomas enviaram suas

²² CIDH, Audiência pública “Medidas para reduzir a prisão preventiva nas Américas”, 157 período ordinário de sessões, 5 de abril de 2016. As organizações participantes desta audiência foram: Divisão de Assistência Judiciária da Universidade Federal de Minas Gerais (DAJ/UFMG); Clínica de Direitos Humanos da UFMG (CDH/UFMG); Grupo de Estudos em Direito Internacional dos Direitos Humanos (GEDI-DH/UFMG); Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, Instituto dos Advogados; Conselho Estadual de Direitos Humanos; Centro Acadêmico Afonso Pena; Comissão de Direitos Humanos OAB/MG ; *Asistencia Legal por los Derechos Humanos*; Fundação CONSTRUIR; *Centro de Estudios Legales y Sociales* (C.E.L.S.); *Due Process of Law Foundation* (DPLF); *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, Guatemala; *Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas* (CUPIHD); *Intercambios* Porto Rico; *Open Society Foundations*; *Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala* (ICCPG); *Asociación Costarricense para el Estudio e Intervención en Drogas* (ACEID)- Costa Rica; *El Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad* (DeJusticia)- Colômbia; *Equis Justicia para las Mujeres*- México; *Corporación Humanas*- Chile; *Corporación Humanas-Colômbia*; *Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay* (IELSUR); *Secretaría Nacional de Drogas-Junta Nacional de Drogas*-Presidência da República Oriental do Uruguai; *Procuración Penitenciaria de la Nación* (PPN)- Argentina, e *Washington Office on Latin America* (WOLA) - Estados Unidos.

²³ CIDH, Questionário de consulta sobre medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva.

²⁴ Resposta do Brasil. Nota da Missão Permanente do Brasil perante a OEA de 28 de julho de 2016; Resposta da Bolívia. Nota da Missão Permanente da Bolívia perante a OEA mpb-oea-nv117-16 de 28 de junho de 2016; Resposta da Colômbia. Nota da Missão Permanente da Colômbia perante a OEA, S-GAIID-16-056191 de 15 de

respostas ao questionário: Defensoría General de la Nación, Argentina; Procuraduría Penitenciaria de la Nación, Argentina; Defensoría de los Habitantes, Costa Rica; Mecanismo Nacional Oficina de Prevención de la Tortura, Guatemala; e Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.²⁵ As organizações da sociedade civil que remeteram suas observações ao questionário de consulta foram as seguintes: Avocats sans frontières, Canadá; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina; Comité de Derechos Humanos de Colima, México; Corporación Defensoría Militar, Colômbia; Fundacion Biopsicosis, Colômbia; Instituto de Justicia Procesal Penal y Documental, México; Intercambios Porto Rico; Instituto de Defensa Legal (IDL), Peru; e Observatorio Internacional de Prisiones, Argentina.²⁶ Também mandaram suas respostas o Grupo de Prisiones de la Facultad de Derechos de la Universidad de los Andes, Colômbia, e Víctor Mosquera Marín, acadêmico da Colômbia.²⁷ Esta Comissão destaca que a informação fornecida através das respostas ao questionário foi muito útil para a elaboração do presente relatório, e agradece todas as contribuições recebidas dos atores que participaram do processo.

37. Além disso, a CIDH promoveu a realização de duas reuniões de especialistas em reforma processual penal e direitos humanos. A primeira delas – ocorrida em 20 de maio de 2016, em Washington DC – teve como finalidade receber informação técnica especializada sobre melhores

junho de 2016; Resposta do Equador. Nota da Missão Permanente do Equador perante a OEA, No. 4-2-142-2016 de 14 de junho de 2016; Resposta de El Salvador. Nota da Missão Permanente de El Salvador perante a OEA, OEA-055/2016 de 25 de maio de 2016; Resposta de Honduras. Nota da Secretaria de Relações Exteriores e Cooperação Internacional – Direção Geral de Política Exterior, No. 2174-DGPE/DPM-16 de 20 de maio de 2016; Resposta da Jamaica. Nota da Missão Permanente da Jamaica perante a OEA, No. 6/50/84 de 3 de junho de 2016; Resposta do México. Nota da Missão Permanente do México perante a OEA, No. Oea-01285 de 1 de junho de 2016; Resposta do Panamá, Nota do Ministério de Relações Exteriores, A. J.D.H. MIRE-2016-26215 de 20 de maio de 2016, e Resposta do Peru, Nota da Representação Permanente do Peru perante a OEA, 7-5-M/124 de 7 de julho de 2016.

²⁵ Resposta da Defensoria Geral da Nação, Argentina, enviada à CIDH em 22 de junho de 2016; Resposta da Procuradoria Penitenciária da Nação, Argentina, enviada à CIDH em 22 de maio de 2016; Resposta da Defensoria dos Habitantes da República, Costa Rica, enviada à CIDH em 16 de junho de 2016; Resposta do Mecanismo Nacional Escritório de Prevenção da Tortura, Guatemala, enviada à CIDH em 16 de maio de 2016, e Resposta da Comissão Nacional dos Direitos Humanos, México, enviada à CIDH em 23 de maio de 2015.

²⁶ Resposta do *Avocats sans frontières*, Canadá, enviada à CIDH em 31 de maio de 2016; Resposta do *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS), Argentina, enviada à CIDH em 13 de julho de 2016; Resposta do *Comité de Derechos Humanos de Colima*, México, enviada à CIDH em 21 de maio de 2016; Resposta da *Corporación Defensoría Militar*, Colômbia, enviada à CIDH em 22 de maio de 2016; Resposta da *Fundación Biopsicosis*, Colômbia, enviada à CIDH em 24 de junho de 2016; Resposta do *Instituto de Justicia Procesal Penal y Documental*, México, enviada à CIDH em 23 de maio de 2016; Resposta da *Intercambios* Porto Rico, enviada à CIDH em 23 de maio de 2016; Resposta do *Instituto de Defensa Legal* (IDL), Peru, enviada à CIDH em 18 de maio de 2016; Resposta do *Observatorio Internacional de Prisiones* da Argentina, enviada à CIDH em 25 de maio de 2016.

²⁷ Resposta do *Grupo de Prisiones de la Facultad de Derechos de la Universidad de los Andes*, Colômbia, enviada à CIDH em 2 de agosto de 2016, e Resposta de Víctor Mosquera Marín, Candidato a Doutor em Direito Internacional Público, Colômbia, enviada à CIDH em 22 de maio de 2016.

práticas no uso da prisão preventiva. Na segunda reunião – realizada em 20 de março de 2017, durante o 161º período ordinário de sessões da CIDH – a Relatoria consultou os especialistas sobre as conclusões e recomendações do presente relatório.

38. Adicionalmente, para elaborar este relatório, a CIDH considerou as informações recebidas em outras audiências públicas e reuniões de trabalho convocadas pela Comissão, assim como mediante o sistema de casos e medidas cautelares, e outras atividades conexas, tais como pedidos de informação. Da mesma forma, considerou a documentação obtida durante as visitas da Relatoria a Honduras (durante a visita in loco, de 1 a 5 de dezembro de 2013); México (de 17 a 19 de setembro de 2014, e de 22 a 24 de setembro de 2015); Panamá (de 17 a 19 de junho de 2015); Paraguai (de 25 a 29 de agosto de 2014); e Peru (de 26 a 29 de maio de 2014, de 17 a 18 de novembro de 2015, e de 5 a 12 de maio de 2017).
39. Em relação a fontes secundárias, o relatório levou em consideração: a) informação pública oficial obtida de fontes governamentais; b) relatórios, resoluções e pronunciamentos de órgãos intergovernamentais; c) estudos de organizações não governamentais, tanto nacionais como internacionais; d) pesquisas acadêmicas; e) notícias da imprensa.
40. A Comissão destaca e reconhece de forma especial o trabalho realizado pelo Comissário James Cavallaro, Relator sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, na direção da elaboração deste relatório, assim como na realização de atividades executadas para a sua documentação. A Comissão também agradece o Centro de Direitos Humanos na Universidade de Stanford – dirigido pelo referido Relator – por sua importante colaboração na pesquisa e análise sobre as boas práticas em matéria de redução do uso da prisão preventiva, principalmente na Bolívia e no Brasil. A Comissão reconhece ainda o valioso apoio proporcionado por Coletta Youngers, Oficial Sênior do Washington Office on Latin America (WOLA), que permitiu fortalecer seu trabalho e análise relacionada com os tribunais ou cortes de drogas; e finalmente, agradece a pesquisa realizada pela American University Washington College of Law- Center for Human Rights & Humanitarian Law’s Impact Litigation Project.
41. A elaboração deste relatório foi possível graças ao valioso apoio financeiro do Governo da Espanha.

CAPÍTULO 2
PRINCIPAIS AVANÇOS E
DESAFIOS: MAIS DE TRÊS ANOS
APÓS A PUBLICAÇÃO DO
RELATÓRIO SOBRE O USO DA
PRISÃO PREVENTIVA NAS
AMÉRICAS

PRINCIPAIS AVANÇOS E DESAFIOS: MAIS DE TRÊS ANOS APÓS A PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO SOBRE O USO DA PRISÃO PREVENTIVA NAS AMÉRICAS

42. Neste capítulo, a CIDH analisa os principais avanços e dificuldades observados no cumprimento das recomendações que conformam o escopo de estudo deste relatório, especialmente daquelas relacionadas com medidas de caráter geral sobre políticas estatais; erradicação da prisão preventiva como pena antecipada ou ferramenta de controle social; e defesa pública. Dentre as medidas de caráter geral, faz-se uma análise das ações empreendidas pelos Estados nos âmbitos legislativo, administrativo e judicial. Especificamente, a CIDH examina as consequências da aplicação dos processos abreviados na região, que vem sendo promovidos como resposta ao problema da aplicação excessiva da prisão preventiva, assim como a adoção de reformas e políticas criminais que propõem índices mais altos de encarceramento como solução para a insegurança cidadã.

A. Medidas de caráter geral relativas a políticas estatais

43. Em seu Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas, a CIDH observou que os Estados devem adotar as medidas judiciais, legislativas, administrativas e de outra índole requeridas para diminuir a excessiva aplicação da prisão preventiva, e garantir que esta medida possua caráter excepcional e seja limitada pelos princípios de legalidade, presunção de inocência, necessidade e proporcionalidade [...].²⁸ A fim de que os Estados somente recorram à privação de liberdade quando esta seja indispensável para satisfazer uma necessidade social relevante, e de forma proporcionada à mesma, as medidas a ser adotadas devem incluir, dentre outras: a) reformas legislativas e institucionais necessárias para assegurar um uso mais racional da prisão preventiva, e que realmente esta medida só seja utilizada de forma excepcional; b) respeito aos prazos máximos

²⁸ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação A “De caráter geral relativas a políticas estatais”.

estabelecidos legalmente para a permanência de pessoas em detenção preventiva; e c) promoção do uso de outras medidas cautelares.²⁹

44. Como será exposto no bojo do presente relatório, os Estados adotaram diversas e inúmeras medidas, através dos distintos ramos do governo, a fim de reduzir o uso da prisão preventiva na região, o que reflete o compromisso e a compreensão dos Estados sobre a importância de utilizar este regime de acordo com parâmetros internacionais sobre a matéria. Neste sentido, a CIDH alenta os Estados a trabalhar em prol da adequada adoção destas medidas, e reitera que as políticas destinadas ao uso racional do encarceramento e, conseqüentemente, da prisão preventiva, devem ser executadas como uma prioridade que comprometa a todos os ramos do poder público,³⁰ e devem estar baseadas em uma normativa adequada, receber suficiente dotação orçamentária, e ser integradas institucionalmente.³¹

45. Especificamente, ao adotar essas medidas recentemente criadas para reduzir o uso da prisão preventiva, assim como aquelas ações enfocadas no cumprimento e monitoramento de sua aplicação, a CIDH recomenda aos Estados que considerem os parâmetros de direitos humanos aplicáveis sobre o assunto, e incluam: a) perspectiva de gênero; b) enfoque diferenciado considerando a raça, etnia, idade, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, deficiência, interculturalidade e interseccionalidade; e c) proteção especial de crianças e adolescentes. Neste sentido, para a efetiva aplicação e avaliação das medidas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva, os Estados devem promover um diálogo e debate interinstitucional, baseado em padrões internacionais sobre a matéria e enfoques diferenciados sobre pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, e buscar principalmente estabelecer estratégias claras de colaboração. Na elaboração dessas políticas, a CIDH recomenda que os Estados envolvam a sociedade civil para garantir que a sua implementação ocorra de forma integral, participativa e inclusiva. Além disso, os Estados devem criar mecanismos que permitam que as pessoas privadas de liberdade e aquelas em liberdade provisória participem ativamente da formulação, adoção e, inclusive, avaliação das mesmas. A Comissão destaca a

²⁹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, paras. 221 e 292;

³⁰ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 324

³¹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 325.

importância de que as pessoas destinatárias das políticas estatais sejam encaradas como titulares de direitos que podem participar de forma ativa das decisões sobre questões que as afetam, com capacidade e oportunidade de reivindicar a proteção de seus direitos e a prestação de contas pelos respectivos funcionários públicos.

46. Por último, sobre o acompanhamento de qualquer medida adotada, a CIDH recomenda que os Estados estabeleçam objetivos mensuráveis, assim como mecanismos de monitoramento que contemplem a incorporação de enfoques diferenciados, a fim de avaliar a efetividade da adoção destas medidas, assim como a idoneidade da resposta proporcionada a pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, com a devida consideração de sua condição especial. Adicionalmente, a CIDH recomenda que os Estados disponham de sistemas confiáveis de coleta de dados, que permitam identificar os aspectos que precisam ser melhorados para superar eventuais desafios observados durante a aplicação das respectivas medidas.

1. Medidas Legislativas

47. Durante o período de análise temporal deste relatório, a CIDH observa que os Estados adotaram medidas que, do ponto de vista legislativo, refletem seu compromisso em adequar a utilização da prisão preventiva de acordo com padrões internacionais sobre a matéria. Especificamente, a Comissão observa que as reformas legislativas adotadas durante os últimos anos representaram avanços importantes no sentido de reduzir a prisão preventiva. Dentre estas, a CIDH destaca as seguintes:

- a) redução dos prazos de prisão preventiva;
- b) criação de procedimentos para agilizar a tramitação de ações penais;
- c) imposição de requisitos adicionais para determinar a procedência da prisão preventiva; e
- d) criação de serviços ou medidas que permitem verificar a informação probatória sobre os riscos processuais antes do julgamento, assim como supervisionar as medidas cautelares.

48. No entanto, a CIDH toma nota que, em outros aspectos, as reformas adotadas também incluíram aspectos contraditórios à natureza excepcional da prisão preventiva, por exemplo, o incremento da duração da prisão

preventiva; a ampliação das causas de procedência da prisão preventiva que fogem de sua lógica cautelar; a inclusão de um catálogo de crimes insuscetíveis de liberdade provisória; e a imposição de restrições adicionais aos mecanismos processuais de liberdade provisória. Além disso, a CIDH está especialmente preocupada com as reformas que promovem a utilização de processos abreviados ou imediatos, os quais reduzem o número de pessoas em prisão preventiva – através do aumento de pessoas condenadas de forma arbitrária, mediante processos sem as devidas garantias, e em breve lapso temporal, o que prejudica a possibilidade de preparar uma defesa adequada.

49. Por outro lado, a CIDH observa que foram feitas reformas legislativas sobre os seguintes aspectos: tratamento diferenciado para mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco; regulamentação de medidas alternativas; utilização de mecanismos de monitoramento eletrônico; implementação de processos de justiça penal restaurativa; tribunais ou cortes de drogas; revisão periódica do regime de prisão preventiva; realização de audiências nas prisões, e audiências prévias sobre a procedência da prisão preventiva. Todas estas reformas serão examinadas detalhadamente nas seções correspondentes.

a. Duração da prisão preventiva

50. A CIDH indicou que, como parte das políticas durante a etapa prévia ao julgamento que se destinam a reduzir a superlotação carcerária, os Estados devem adotar “medidas tendentes a reduzir o emprego e a duração da detenção preventiva.”³² Essas medidas formam parte de um enfoque integral sobre a compreensão técnica da natureza do problema da criminalidade, do funcionamento eficaz do sistema de justiça penal e das estratégias gerais de prevenção ao crime.³³ Nesse sentido, a CIDH exalta que os Estados da Bolívia, Colômbia e México modificaram suas legislações, a fim de reduzir os prazos de duração da referida medida. Especificamente, na Bolívia a Lei No. 586 de Descongestão e Eficácia do Sistema Processual Penal (“Lei de Descongestão”), de outubro de 2014, reduz os prazos de duração da detenção preventiva para 12 meses sem que seja apresentada a denúncia, e 24 meses sem sentença.³⁴ No caso do México, o Código Nacional de Processo Penal determina, em seu artigo 165, que a duração máxima da

³² CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 293.

³³ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 293.

³⁴ *Lei No. 586 de Descongestão e Eficácia do Sistema Processual Penal* (Lei de Descongestão), Bolívia, 30 de outubro de 2014, artigo 239.

prisão preventiva será de um ano,³⁵ o que significou uma mudança que prevê um parâmetro mais protetor que a própria Constituição Mexicana, que previa uma duração máxima de dois anos.³⁶ Por sua vez, a Lei No. 1760 da Colômbia – conhecida como “Lei de Racionalização da Detenção Preventiva” – estabeleceu que a duração da detenção preventiva não pode exceder um ano, e somente pode ser prorrogada em casos especiais relacionados com processos de competência da justiça penal especializada; quando incluem três ou mais acusados, em investigações ou processos por corrupção; ou por crimes contra a liberdade, integridade e “formação sexual de crianças”³⁷.

51. Por outro lado, em relação ao Peru, a CIDH manifesta sua preocupação pelo aumento da duração da prisão preventiva, previsto no Decreto Legislativo No. 1307, de janeiro de 2017, que modifica o Código Processual Penal “para conferir medidas eficazes à persecução e sanção dos crimes de corrupção de funcionários e associação criminosa”³⁸. Especificamente, através dessa modificação, o prazo máximo de prisão preventiva para os “processos sobre crime organizado” estende-se para 36 meses, prorrogável por mais 12 meses.³⁹ A referida mudança difere do anteriormente previsto pelo Código Processual Penal, que unicamente determinava um prazo máximo de 18 meses em casos de “processos complexos”, o qual podia ser prorrogado por um prazo adicional de 18 meses.⁴⁰ A respeito dessa modificação legislativa, organizações da sociedade civil e a Defensoria dos Cidadãos do Peru protestaram contra a medida; especificamente, a Defensoria observou que este incremento no prazo da prisão preventiva era “excessivo”, e meramente impõe à pessoa acusada “os problemas da investigação do Poder Judiciário e do Ministério Público”⁴¹. A Comissão, por sua vez, considera que esta reforma é contrária àquelas ações destinadas a racionalizar o uso da prisão preventiva conforme os padrões internacionais

³⁵ Código Nacional de Processo Penal, México, publicado em 5 de março de 2014, em vigor desde 18 de junho de 2016, artigo 165.

³⁶ Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, artigos 18 e 20.

³⁷ República da Colômbia, Avanços em matéria de promoção, garantia e defesa dos direitos humanos na Colômbia (2013-2014) Primeiro Semestre de 2015. Nota S-GAIIID-15-088842, 14 de setembro de 2015, pág. 56. Neste sentido, CIDH, Relatório Anual 2015, Capítulo V: Colômbia, para. 328.

³⁸ Decreto Legislativo No. 1307, que modifica o Código de Processo Penal para conferir medidas eficazes à persecução e sanção dos crimes de corrupção de funcionários e associação criminosa, Peru, publicado em 30 de dezembro de 2016, em vigor 90 dias após a sua publicação.

³⁹ Decreto Legislativo No. 1307, que modifica o Código de Processo Penal para conferir medidas eficazes à persecução e sanção dos crimes de corrupção de funcionários e associação criminosa, Peru, publicado em 30 de dezembro de 2016, em vigor 90 dias após a sua publicação, artigos 272.3 e 274.2.

⁴⁰ Código de Processo Penal, Peru, em vigor desde 29 de julho de 2004, artigos 272.2 e 274.1.

⁴¹ Informação fornecida pela Defensoria dos Cidadãos durante o Reunión sobre medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva no Peru. CIDH, Visita ao Peru, fevereiro de 2017.

sobre a matéria, e como parte de um enfoque abrangente dos aspectos técnicos da problemática da criminalidade e da aplicação eficaz do sistema de justiça criminal.

b. Imposição de requisitos adicionais para aplicar a prisão preventiva

52. A CIDH também destaca a aprovação e sanção da Lei No. 1760, na Colômbia, que restringe o uso da prisão preventiva. Especificamente, essa normativa impõe à autoridade judicial a obrigação de demonstrar que a prisão preventiva é a única medida para assegurar de forma útil os fins perseguidos, e de avaliar se a pessoa processada é um perigo para a comunidade.⁴² Além disso, essa lei estabelece os prazos processuais que devem ser respeitados entre a apresentação formal da denúncia e o início da audiência de julgamento oral (máximo de 120 dias), e entre o início da audiência de julgamento oral e a leitura da sentença (máximo de 150 dias). Sobre esse ponto, a CIDH emitiu pronunciamento em seu Relatório Anual de 2015, e alentou o Estado a trabalhar para a implementação adequada desta lei, e desenvolver outras medidas que permitam diminuir o número de pessoas submetidas à prisão preventiva.⁴³

c. Criação de serviços prévios ao julgamento

53. Os serviços prévios ao julgamento constituem aquelas medidas que permitem verificar os riscos processuais e supervisionar as medidas cautelares. A esse respeito, a Comissão observou que estes mecanismos são uma boa prática, e permitem que as autoridades envolvidas no processo de decisão sobre a determinação da prisão preventiva possuam informações probatórias adequadas sobre os riscos processuais e pressupostos legais a serem avaliados.⁴⁴ Por exemplo, a Comissão observa que o Código Nacional de Processo Penal do México e a Lei SB 91 do estado do Alaska, Estados Unidos, determinam a criação deste tipo de mecanismos.
54. Nesse sentido, a Comissão nota que em julho de 2016, foi aprovada a Lei SB 91 no estado do Alaska, nos Estados Unidos, relacionada com direito penal

⁴² Lei No. 1760 “pela qual se modifica parcialmente a Lei 906 2004 em relação com as medidas cautelares privativas da liberdade”, Colômbia, 6 de julho de 2015. Ver também CIDH, *Relatório Anual 2015*, Capítulo V: Colômbia, para. 329.

⁴³ CIDH, *Relatório Anual 2015*, Capítulo V: Colômbia, para. 329.

⁴⁴ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 178.

e processual,⁴⁵ a qual atribui ao Departamento Penitenciário (Department of Corrections) a tarefa de criar um programa de serviços para avaliar os riscos processuais e supervisionar as medidas cautelares, através da elaboração de uma metodologia padronizada de avaliação de riscos e a emissão de regulamentos para sua adoção.⁴⁶ Esse mecanismo tem a finalidade de realizar avaliações de risco de pessoas processadas para apoiar a autoridade judicial na determinação da liberdade durante o processo, assim como supervisionar as pessoas que foram submetidas à aplicação de uma medida cautelar distinta da prisão preventiva. 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 as condições de liberdade menos restritivas para garantir sua apresentação perante o tribunal.⁴⁷ Por sua vez, no México, o Código Nacional de Processo Penal prevê que a autoridade de supervisão de medidas cautelares e suspensão condicional do processo proporcione este tipo de serviços; e, neste sentido, forneça às partes a informação necessária sobre a necessidade da decretação de medidas cautelares, a fim de que estas possam fazer o pedido correspondente à autoridade judicial.⁴⁸

d. Processos abreviados ou imediatos

55. Durante os últimos anos, a fim de dar resposta ao atraso do Judiciário e ao uso excessivo da prisão preventiva, vários Estados da região reformaram suas legislações para simplificar o processo penal mediante a instituição de processos abreviados ou imediatos. Especificamente, durante o período de análise deste relatório, a CIDH observa que Estados como a Argentina, Bolívia, Equador, México e Peru promoveram a adoção destes processos através de reformas legislativas, que em muitos casos são aplicados em casos de flagrante.

⁴⁵ A CIDH destaca que esta lei é baseada nas recomendações emitidas pela Comissão de Justiça Penal do Alaska, criada pelo Legislativo estadual em 2014, com a missão de avaliar e fazer recomendações “para melhorar as práticas penais e as práticas de justiça criminal”. Essa comissão inclui 13 integrantes dos 3 poderes do governo: legisladores, juízes, o procurador de justiça do estado e defensor público, o superintendente do sistema penitenciário, o diretor da Autoridade de Bem-Estar e Saúde Mental, e representantes de vítimas de crimes e pessoas nativas do Alaska. *The PEW Charitable Trusts, Brief “Alaska’s Criminal Justice Reforms”*, dezembro de 2016.

⁴⁶ Procurador Geral, Craig W. Richards, *SB 91: Omnibus Criminal Law and Procedure; Corrections, Overview*, 17 de junho de 2016.

⁴⁷ *Lei SB91*, Alaska, publicada em 11 de julho de 2016. Ver também: Procurador Geral, Craig W. Richards, *SB 91: Omnibus Criminal Law and Procedure; Corrections, Overview*, 17 de junho de 2016.

⁴⁸ *Código Nacional de Processo Penal*, México, publicado em 5 de março de 2014, em vigor desde 18 de junho de 2016, artigos 164 e 177.

56. Na Bolívia, o procedimento abreviado – incorporado na reforma processual de 1999⁴⁹ – ganhou novo fôlego através da Lei No. 586 de Descongestão de 2014, que introduz mudanças para potencializá-lo.⁵⁰ No Peru, o Decreto Legislativo No. 1194 de 2015, que prevê o processo imediato em casos de flagrante, cria para o Promotor a obrigação de impulsionar o processo imediato em casos de flagrante, omissão de assistência familiar, e pelo delito de dirigir embriagado.⁵¹ Isto em contraponto ao previsto no Código Processual Penal de 2004, o qual dispunha que, nesses casos, o impulso ao processo abreviado ficava sujeito à discricionariedade do membro do Ministério Público.⁵² Na Argentina, a Lei No. 27.272 – que reforma o Código Penal da Nação, e entrou em vigor em 01 de dezembro de 2016 – incorpora no sistema processual um novo procedimento abreviado para casos de flagrante, no que diz respeito a crimes cuja pena máxima não exceda 15 ou 20 anos de prisão.⁵³ As normativas processuais do Equador e do México, por sua vez, vigentes respectivamente a partir de agosto de 2014 e junho de 2016, também instituem o referido processo.⁵⁴
57. A CIDH valoriza os esforços empreendidos por vários Estados para lidar com a problemática relacionada com o uso excessivo da prisão preventiva mediante os processos abreviados, que são caracterizados pela diminuição dos prazos processuais, confirmação de sentenças em menor lapso de tempo, e garantia da oralidade. No entanto, a CIDH possui informações sobre diversas violações ao devido processo que se observam nos denominados “processos abreviados e imediatos”, e que resultariam na condenação de pessoas processadas de maneira sumária e “arbitrária”, com base em processos “sem garantias suficientes”, e sem a possibilidade de

⁴⁹ [Lei No. 1970 de Reforma Processual Penal](#), Bolívia, 25 de março de 1999, artigos 373 e 374.

⁵⁰ [Lei No. 586 de Descongestão e Eficácia do Sistema Processual Penal](#), Bolívia, 30 de outubro de 2014, artigo 8 que modifica o artigo 326 do Código de Processo Penal.

⁵¹ [Decreto Legislativo No. 1194](#), Peru, em vigor desde 29 de novembro de 2015, artigo 2, que modifica os artigos 446, 447 e 448 do Código de Processo Penal. Neste sentido, Peru, Nota da Representação Permanente do Peru perante a OEA, 7-5-M/124 de 7 de julho de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta.

⁵² Código de Processo Penal, Decreto Legislativo No. 957, publicado em 29 de julho de 2004, artigo 446. Sobre esta modificação, a CIDH recebeu críticas da sociedade civil, pois essa reforma prejudicaria a autonomia do Ministério Público. *Instituto de Defensa Legal (IDL)*, Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 18 de maio de 2016.

⁵³ [Lei 27.272, que modifica o Código de Processo Penal](#), Argentina, em vigor desde 1 de dezembro de 2016, artigo 2. CELS. Informação proporcionada à CIDH em 6 de dezembro de 2016. Ver também Agência de Notícias Redacción, [“Nueva ley de flagrancia: Una herramienta contra el pueblo trabajador”](#), 12 de setembro de 2016.

⁵⁴ [Código Orgânico Penal Integral](#), Equador, em vigor desde 10 de agosto de 2014, artigos 635 a 639. Em especial, o artigo 637 regulamenta o processo abreviado para crimes cometidos em flagrante. [Código Nacional de Processo Penal](#), México, publicado em 5 de março de 2014, vigente para todo o território nacional a partir de 18 de junho de 2016, artigos 201 a 207.

preparar uma defesa adequada, tudo no intuito de reduzir o uso excessivo da prisão preventiva.⁵⁵

58. Especificamente, sobre a Argentina, a CIDH recebeu informação que indica que a Defensoria Geral da Nação não teria capacidade de comparecer a todas as audiências realizadas durante estes processos.⁵⁶ No caso do Peru, e apesar de que nos últimos anos houve um aumento no número de defensores públicos, este continuaria sendo insuficiente para atender a elevada demanda de processos imediatos, oriunda da adoção do Decreto Legislativo No. 1194, que regulamenta o processo abreviado para casos de flagrante.⁵⁷ Igualmente, em relação ao Estado peruano, a CIDH foi informada que os dados proporcionados pelo Poder Judiciário para determinar a idoneidade da aplicação destes processos, assim como sobre o respeito ao devido processo durante os mesmos, são insuficientes. Isto devido a que essa informação se refere unicamente ao número de processos realizados e os delitos sobre os quais foram aplicados, sem fornecer maiores detalhes, por exemplo, sobre os casos que chegaram a ser julgados, os que foram concluídos por término antecipado, ou os que foram sujeitos a uma determinação de prisão preventiva.⁵⁸ Sobre a Bolívia, a CIDH possui informações que indicam que o “oferecimento” da pena a um acusado pelo Ministério Público, durante os referidos processos, não se baseia em uma avaliação do caso concreto, senão na gravidade do delito; e além disso, que a determinação do assunto pela autoridade judicial é feita atendendo exclusivamente o “acordo” entre o Ministério Público e a pessoa acusada, sem considerar os elementos probatórios contidos nos autos.⁵⁹ Com base nisso, a Comissão observa com preocupação que as condenações alcançadas através destas iniciativas podem resultar de processos que não demonstraram a culpabilidade da pessoa, fundamentadas em uma investigação imparcial, e que tampouco garantiram as condições necessárias para que a pessoa processada dispusesse de uma defesa efetiva.

⁵⁵ *Fair Trials, The Disappearing Trial: Towards a right-base approach to trial waver systems*, abril de 2017; *Instituto de Defensa Legal* (IDL). Informação proporcionada durante a visita da Relatoria ao Peru, fevereiro de 2017; CELS. Informação proporcionada durante visita da Relatoria à Argentina, outubro de 2016; CIDH, Consulta de Especialistas “Medidas para Reduzir a Prisão Preventiva nas Américas”, Washington DC, 20 de maio de 2016. Informação proporcionada por Ernesto de la Jara, IDL, e por Úrsula Indacochea, DPLF; e *Instituto de Defensa Legal* (IDL), Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 18 de maio de 2016.

⁵⁶ CELS. Informação proporcionada durante visita da Relatoria à Argentina, outubro de 2016.

⁵⁷ *Instituto de Defensa Legal* (IDL), Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 18 de maio de 2016.

⁵⁸ *Instituto de Defensa Legal* (IDL). Informação proporcionada durante visita da Relatoria ao Peru, fevereiro de 2017.

⁵⁹ Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016.

59. Por outro lado, a CIDH também recebeu informações sobre o “apogeu” em matéria de reconhecimento de responsabilidade penal observado durante estes processos. Isto devido a que, na maioria dos casos, as pessoas acusadas decidiram optar por estes processos – apesar de alegarem sua inocência – porque foram induzidas por seus defensores a reconhecer a sua culpabilidade, seja pela possibilidade de obter sua liberdade ou atenuar a pena,⁶⁰ seja inclusive pela coação para aceitar algum tipo de “acordo”⁶¹. Nesse sentido, a CIDH asseverou que, sob nenhuma circunstância, deve ser tolerada a prática de utilizar a detenção preventiva de pessoas como um mecanismo para induzi-las a reconhecer sua culpabilidade e optar por um julgamento abreviado, “como uma via para obter de forma mais rápida a sua liberdade”⁶². Essa prática, da mesma forma que o uso não excepcional da prisão preventiva, “é contrária à própria essência do estado de direito e aos valores que inspiram uma sociedade democrática”⁶³.

60. Sobre os processos abreviados, a CIDH também observa que a Corte Europeia indicou que, ainda que a pessoa haja renunciado à análise do mérito do seu caso, faz-se mister que tais processos garantam o devido processo e, especialmente: a) que a aceitação da pessoa acusada seja voluntária e baseada no pleno conhecimento sobre os fatos do caso e as consequências jurídicas da mesma, e b) que a decisão alcançada nestes processos esteja sujeita a “suficiente controle judicial”⁶⁴. Nesse sentido, em relação à utilização de processos abreviados ou imediatos, a CIDH alenta os Estados para que adotem as medidas necessárias a fim de evitar que as pessoas acusadas sejam submetidas a estes processos principalmente pela motivação de reduzir a prisão preventiva a qualquer custo, para mostrar uma administração de justiça “eficiente”, sem garantir plenamente as garantias do devido processo. Especificamente, os Estados devem assegurar que as pessoas sujeitas a este tipo de processos possam apresentar uma aceitação voluntária com pleno consentimento sobre o alcance da aplicação dos mesmos; e, nesse

⁶⁰ Defensoria Pública, Costa Rica. Informação proporcionada durante visita da Relatoria à Costa Rica, 18 de fevereiro de 2016; *Instituto de Defensa Legal* (IDL), Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 18 de maio de 2016.

⁶¹ CIDH, Segunda consulta de Especialistas “Medidas para Reduzir a Prisão Preventiva nas Américas”, Washington DC, 20 de março de 2017. Informação proporcionada por Rebecca Schaeffer, *Fair Trial*.

⁶² CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 268; Ver também Comitê de Ministros, Conselho da Europa, *Recomendação Rec(2006)13 sobre o uso da prisão preventiva, as condições para sua aplicação e as medidas de proteção contra abusos*, adotada em 27 de setembro de 2006, para. 41.

⁶³ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 268.

⁶⁴ CrEDH, Caso Natsvlishvili e Togonidze V. Geórgia, Terceira Sala, *Application* No. 9043/05, 8 de setembro de 2014, para. 92.

sentido, devem verificar a ausência de qualquer tipo de coação vinculada àquela. Além disso, os Estados possuem a obrigação de garantir que as pessoas participantes dos referidos processos contem com as devidas garantias judiciais, incluindo uma defesa adequada. De forma específica, e em que pese a natureza expedita do processo, uma sentença condenatória deve estar fundamentada em uma análise exaustiva do caso, e não unicamente no acordo apresentado pelo Ministério Público perante a autoridade judiciária.

61. Por último, a fim de dispor de informação adequada e abrangente que permita determinar a eficácia de tais processos, os Estados devem publicar dados relacionados com o número de procedimentos realizados, que devem incluir, pelo menos, as seguintes estatísticas: a) aplicação de medidas alternativas; b) conclusões antecipadas; c) determinação de prisão preventiva, e d) sentenças condenatórias. Além disso, essa informação deve evidenciar estatísticas desagregadas por tipo de crime e causas de aplicação; assim como por idade, gênero, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, raça, etnia, e tipo de deficiência.

2. Medidas Administrativas

62. Durante o período abrangido pela análise cronológica deste relatório, vários Estados como a Argentina, Bolívia, Colômbia e Estados Unidos adotaram medidas administrativas para reduzir o uso da prisão preventiva, a saber: a) a promulgação de indultos carcerários; b) a abertura de canais de diálogo com a sociedade civil e especialistas no assunto para a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas; e c) a adoção de ordens executivas destinadas a racionalizar o uso da prisão preventiva.
63. Em primeiro lugar, a Comissão observa que uma das medidas utilizadas pelo Estado boliviano para combater o problema da superlotação carcerária e do uso excessivo da prisão preventiva foi a promulgação de decretos carcerários. Nesse sentido, entre os anos de 2013 e 2015, foram promulgados três decretos presidenciais de indulto penitenciário para ampliar os pré-requisitos segundo os quais a população carcerária poderia ser beneficiada pelo indulto.⁶⁵ Estes pressupostos estavam originariamente

⁶⁵ [Decreto Presidencial de indulto e anistia, No. 1723](#), Bolívia, 18 de setembro de 2013; [Decreto Presidencial No. 2131](#), 1 de outubro de 2014; [Decreto Presidencial No. 2437](#), 7 de julho de 2015; e Bolívia, Nota da Missão Permanente da Bolívia perante a OEA mpb-oea-nv117-16 de 28 de junho de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta.

previstos no Decreto Presidencial No. 1145, de dezembro de 2012, que regulamentava a concessão de indultos e anistias por causas humanitárias.⁶⁶

64. Através da publicação dos decretos presidenciais emitidos entre 2013 e 2015, a CIDH observa que o benefício do indulto a pessoas em prisão preventiva foi ampliado para casos em que a pessoa se submeteu a “procedimento abreviado resultando em sentença condenatória executada”⁶⁷, ou na hipótese de dispor, com data determinada, de sentença executada.⁶⁸ Sobre este ponto, de acordo com organizações da sociedade civil, a ampliação dos benefícios previstos nos últimos decretos presidenciais provocou o reconhecimento da culpabilidade de um alto número de pessoas que se encontravam há vários anos em prisão preventiva;⁶⁹ situação esta que é contrária a um fortalecimento concreto da administração de justiça para decidir os casos.⁷⁰ Ainda sobre o mesmo ponto, e em atenção às considerações apresentadas na seção anterior sobre processos abreviados,⁷¹ a CIDH manifesta sua profunda preocupação relativa à realização de processos que, sob o pretexto de simplificar a persecução penal, podem acabar resultando em condenações emitidas em processos que não garantiram uma defesa adequada e que, concretamente, resultaram no aumento do número de pessoas condenadas. A CIDH destaca ainda a promulgação de um quinto decreto presidencial de anistia e indulto carcerário, na data de 24 de dezembro de 2016, o qual foi referendado pela Assembleia Legislativa em 15 de janeiro de 2017.⁷²
65. Da mesma forma, ainda sobre a Bolívia, a CIDH também observa que para cumprir com o disposto na Lei No. 586 de Descongestão, o Tribunal Supremo de Justiça desse país – em parceria com os nove Tribunais Departamentais de Justiça em âmbito nacional – promoveu a adoção do Plano Nacional de Descongestão do Sistema Penal no final de 2014, o qual

⁶⁶ Estas condições incluem: a) pessoas idosas que cumpriram um terço de sua pena e adolescentes inimputáveis; b) jovens de até 25 anos que cumpriram um terço de sua pena; c) pessoas com doença grave ou incurável, em fase terminal; d) pessoas com deficiência “grave ou muito grave” que exijam cuidados especiais e cumpriram um quarto de sua pena; e) pais e mães com filhos menores de 12 anos de idade; e f) pessoas condenadas por crimes de menor gravidade, cuja pena seja igual ou menor que oito anos, e que cumpriram um terço de sua pena. Decreto Presidencial de Concessão do Indulto, No. 1145, Bolívia, 31 de dezembro de 2012.

⁶⁷ Decreto Presidencial de indulto e anistia, DP No. 1723, Bolívia, 18 de setembro de 2013.

⁶⁸ Decreto Presidencial No. 2437, Bolívia, 7 de julho de 2015, artigo 6.I.

⁶⁹ CIDH, Consulta de Especialistas sobre “Medidas para Reduzir a Prisão Preventiva nas Américas”, Washington DC, 20 de maio de 2016. Informação proporcionada por Ramiro Orias, DPLF.

⁷⁰ Fundação CONSTRUIR, *Cáritas Boliviana*, e outras, Prisión Preventiva y Derechos Humanos, Informe Bolivia, outubro de 2014, p. 8.

⁷¹ Para mais informações sobre as considerações da CIDH sobre processos abreviados, ver paras. 54-60 *infra*.

⁷² Decreto Presidencial No. 3030, Bolívia, emitido em 24 de dezembro de 2016, e referendado pela Assembleia Legislativa em 15 de janeiro de 2017.

busca descongestionar o sistema penal através do aumento da capacidade de resolução de casos nas Varas de Instrução Penal dos Tribunais Departamentais de Justiça através de equipes de descongestão (integradas por juízes criminais com menor carga de processos), e a adoção de uma série de medidas de otimização institucional e ajustes urgentes nas práticas de litigância e direção de audiências.⁷³ Segundo este plano, também foram promovidas audiências dentro dos recintos penitenciários – “jornadas judiciais” – assim como a formação de mesas interinstitucionais de trabalho para a adoção de decisões que pudessem reverter a crise nos sistemas penal e penitenciário.⁷⁴ A CIDH também destaca a criação de uma Unidade de Acompanhamento deste plano, pela Presidência do Tribunal Supremo, assim como uma maior e mais eficiente coordenação interinstitucional entre o Ministério Público e o Sistema Penitenciário.⁷⁵ Além disso, outra das medidas adotadas para descongestionar o sistema judicial boliviano foi a eliminação das férias judiciárias coletivas, e o arquivamento dos autos em etapa de inquérito por mais de um ano.⁷⁶

66. Por sua vez, a CIDH expressa sua satisfação com a criação do Programa “Justiça 2020” na Argentina, que começou em março de 2016 por iniciativa do Ministério de Justiça e Direitos Humanos da Nação,⁷⁷ e constitui um espaço de diálogo entre autoridades e sociedade civil para elaborar, implementar e avaliar políticas relacionadas com o acesso à justiça⁷⁸. “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.⁷⁹ Um dos objetivos desta iniciativa é promover o uso

⁷³ Tribunal Supremo de Justiça, Plano Nacional de Descongestão do Sistema Penal, Bolívia, Boletim institucional Nº1, janeiro de 2015, p. 3.

⁷⁴ Fundação CONSTRUIR, Medidas para Reduzir a Prisão Preventiva na Bolívia (Relatório temático), abril de 2016. Informação proporcionada em: CIDH, Audiência pública “Medidas para reduzir a prisão preventiva nas Américas”, 157 período ordinário de sessões, 5 de abril de 2016. Informação proporcionada pela Fundação CONSTRUIR. Para mais informações sobre mesas interinstitucionais, ver para. 170; e sobre jornadas judiciais, ver paras. 177-181 *infra*.

⁷⁵ Tribunal Supremo de Justiça, Plano Nacional de Descongestão do Sistema Penal, Boletim Institucional No. 1, Bolívia, janeiro de 2015, p. 6.

⁷⁶ Lei No. 586 de Descongestão, Bolívia, de 30 de outubro de 2014, artigo 1 (finalidade). Ver também: Fundação CONSTRUIR, *Cáritas Boliviana*, e outras, Prisión Preventiva y Derechos Humanos, Informe Bolivia, outubro de 2014, p. 23.

⁷⁷ CIDH, Comunicado de Imprensa 151/16 - Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade realiza visita à Argentina. Washington, D.C., 19 de outubro de 2016.

⁷⁸ Ministério de Justiça e Direitos Humanos, Argentina, Justiça 2020. Ver também: CIDH, Comunicado de Imprensa 151/16 - Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade realiza visita à Argentina. Washington, D.C., 19 de outubro de 2016.

⁷⁹ Ministério de Justiça e Direitos Humanos. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria à Argentina, outubro de 2016.

de medidas alternativas às penas privativas de liberdade, principalmente no concernente à prisão preventiva.⁸⁰

67. Em relação à Colômbia, a CIDH observa que em 19 de maio de 2015, o Conselho Nacional de Política Econômica e Social⁸¹ publicou o Documento CONPES 3828 Política Penitenciária e Carcerária, o qual “busca um novo enfoque para a política penitenciária e carcerária”, tendo como eixos de articulação de política penitenciária e carcerária, dentre outros, a racionalização do uso das medidas privativas de liberdade, e a busca de soluções para pessoas em prisão preventiva.⁸² Especificamente, dentre os resultados esperados através da adoção do referido documento, pode-se destacar a redução da taxa de superlotação carcerária, a diminuição da proporção entre pessoas condenadas e processadas, e o fortalecimento tecnológico do sistema penitenciário com um aumento das salas para audiências.⁸³ Assim como fez em seu Relatório Anual de 2015, a CIDH reconhece as metas estabelecidas no Documento CONPES 3828, e recomenda ao Estado que monitore sua adequada execução.⁸⁴
68. Adicionalmente, sobre os Estados Unidos, a CIDH observa que, através da Ordem Executiva de 27 de maio de 2014, o estado de Maryland criou a “Comissão de Reforma do Sistema de Prisão Preventiva em Maryland”, com a finalidade de reunir especialistas e atores relevantes sobre o assunto, para emitir recomendações destinadas a garantir um melhor funcionamento do sistema de justiça prévia.⁸⁵ Dentre as recomendações emitidas, a CIDH destaca as seguintes: a) criação de um sistema uniforme de serviços prévios ao julgamento que avaliam riscos processuais e supervisionam medidas cautelares impostas; b) promoção da utilização do comparecimento perante o tribunal penal como alternativa à prisão preventiva; c) criação de um sistema único de coleta e sistematização dos registros das pessoas processadas, de acordo com a legislação estadual e federal; d) apresentação da pessoa perante a autoridade judicial dentro de um prazo de até 24 horas; e e) produção de dados para a determinação

⁸⁰ Ministério de Justiça e Direitos Humanos. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria à Argentina, outubro de 2016; Informação fornecida pelo Subsecretário de Relações com o Poder Judiciário e Assuntos Penitenciários, Juan Bautista Mahiques, durante a Reunião sobre medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva na Argentina. CIDH, Visita à Argentina, setembro de 2016.

⁸¹ Este Conselho é o órgão mais alto de planificação no Estado, e serve como assessor em todos os aspectos relacionados com o desenvolvimento econômico e social do país. Departamento Nacional de Planificação, Colômbia, Página Web “*El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES*”.

⁸² Conselho Nacional de Política Econômica e Social, Colômbia, *Documento CONPES 3828*, 19 de maio de 2015, p.3.

⁸³ Conselho Nacional de Política Econômica e Social, Colômbia, *Documento CONPES 3828*, 19 de maio de 2015, p.4.

⁸⁴ CIDH, *Relatório Anual 2015*, Capítulo V: Colômbia, para. 327.

⁸⁵ Comissão de Reforma do Sistema de Prisão Preventiva de Maryland, *Final Report*, 19 de dezembro de 2014.

efetiva do impacto dos processos sobre as pessoas com base em sua raça, gênero, falta de familiaridade com o idioma inglês, e situação de “indigência”⁸⁶.

69. Por último, a CIDH destaca que, nas seções respectivas, será examinada a adoção das medidas administrativas relativas aos seguintes aspectos: a) utilização de medidas alternativas; b) mecanismos de monitoramento eletrônico; c) tribunais ou cortes de drogas; e d) ações relacionadas com a celeridade nos processos e diminuição do atraso processual, tais como a revisão periódica do regime de prisão preventiva, medidas para garantir a realização de audiências, e celebração de audiências nas prisões.

3. Medidas Judiciais

70. Do ponto de vista judicial, a CIDH observa que desde 2014, vários Estados realizaram esforços importantes para adotar medidas relacionadas com a celeridade nos processos e diminuição do atraso processual, tais como: revisão periódica do regime de prisão preventiva; realização de audiências nas prisões, e garantias da celebração de audiências. Além disso, os Estados adotaram outras medidas para reduzir a prisão preventiva, dentre as que se destacam: a realização de audiências prévias sobre a determinação da procedência da prisão preventiva; a aplicação de processos de justiça penal restaurativa; e a criação de programas de tratamento de drogas supervisionados judicialmente. Todas estas ações mencionadas serão objeto de análise desta Comissão nas seções seguintes. No entanto, na presente seção, a CIDH destaca algumas decisões jurisprudenciais que representaram avanços para reduzir o uso da prisão preventiva, as quais foram emitidas por tribunais nacionais e locais, de países como Argentina, Colômbia, Estados Unidos e Peru, e que significaram um progresso na redução do uso da prisão preventiva. Adicionalmente, a CIDH mencionará os principais desafios que as autoridades judiciais enfrentam para a aplicação de medidas alternativas à prisão preventiva e, conseqüentemente, para reduzir a utilização do referido regime.

⁸⁶ Comissão de Reforma do Sistema de Prisão Preventiva de Maryland, *Final Report*, 19 de dezembro de 2014.

a. Avanços jurisprudenciais sobre a matéria

71. A CIDH observa que, dentre os principais avanços alcançados do ponto de vista jurisprudencial para reduzir o uso da prisão preventiva, destacam-se os seguintes:
- a) delimitação das causas de procedência da prisão preventiva;
 - b) imposição de requisitos adicionais para a decretação da mesma;
 - c) proibição de excluir crimes do regime estabelecido para evitar a prisão preventiva;
 - d) promoção da utilização de medidas alternativas à mesma;
 - e) subordinação da detenção ao controle judicial, e
 - f) regularização da situação processual das pessoas detidas sem ordem judicial.
72. Sobre o Estado colombiano, a CIDH reconhece o trabalho da Corte Suprema de Justiça, que emitiu sentenças que constituem um importante precedente 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 à “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.⁸⁷ Isto devido à Lei No. 1121 de 2006, que exclui a possibilidade de conceder benefícios carcerários a pessoas acusadas de cometer crimes relacionados com sequestro, terrorismo ou extorsão.⁸⁸ 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,⁸⁹ a CIDH celebra a adoção da sentença 84957 da Sala de Apelação Penal da Corte Suprema de Justiça, emitida em 11 de maio de 2016, que permitiu a aplicação da liberdade provisória por excesso de

⁸⁷ CSJ, Turma de Apelação Penal, Colômbia, Autos No 84957, 11 de maio de 2016, Relator Francisco Acuña Vizcaya. Ver também: CIDH, Relatório Anual 2016, para. 337.

⁸⁸ Lei 1121 de 2006 que estabelece normas para a prevenção, identificação, investigação e sanção do financiamento do terrorismo e outras providências, Colômbia, publicada em 29 de dezembro de 2006.

⁸⁹ Neste sentido, também se cristalizou jurisprudência nas sentenças de 17 de setembro de 2009, 28 de abril de 2010, e 30 de maio de 2012. *Grupo de Prisiones de la Facultad de Derechos de la Universidad de los Andes*, Colômbia. Resposta a Questionário de Consulta, enviada em 2 de agosto de 2016, pp. 26 e 27.

prazo para pessoas processadas por crimes sexuais contra crianças e adolescentes.⁹⁰

73. Adicionalmente, a CIDH observa que a Sala Penal Permanente da Corte Suprema de Justiça do Peru, nos autos da Apelação No. 626-2013 Moquegua, de 26 de fevereiro de 2016,⁹¹ determinou vários critérios para que se respeite o caráter excepcional da prisão preventiva,⁹² tais como o dever de fundamentar a sua aplicação, e a determinação de que a falta de residência fixa e a gravidade do crime constituem apenas um elemento para a determinação do perigo de fuga e, conseqüentemente, não implicam a aplicação automática da prisão preventiva.⁹³ Além desta sentença, a CIDH foi informada que a Apelação No. 631-2015 Arequipa, de 21 de dezembro de 2015, contém elementos positivos a respeito deste assunto, quando reitera a excepcionalidade e a proporcionalidade da prisão preventiva,⁹⁴ considera elementos adicionais para corroborar a falta de vínculo domiciliar,⁹⁵ e estabelece que a mera condição de estrangeiro não configura por si só o perigo de fuga.⁹⁶
74. A CIDH destaca, ainda, que tribunais da Argentina e dos Estados Unidos emitiram sentenças que fortalecem a utilização de medidas alternativas. Assim sendo, o Tribunal Regional Federal do Sul do Mississippi emitiu um importante precedente para assegurar que a imposição de fiança não constitua uma medida discriminatória em detrimento de pessoas que não possuam os recursos necessários para a utilização desta medida. Nesse sentido, através da sentença do caso *Thompson Vs. Moss Point*, emitida em novembro de 2015, o Tribunal Regional Federal do Sul do Mississippi, Estados Unidos, determinou que, segundo a Constituição dos Estados

⁹⁰ CSJ, Turma de Apelação Penal, Colômbia, Autos No 84957, 11 de maio de 2016, Relator Francisco Acuña Vizcaya. Ver também: CIDH, Relatório Anual 2016, para. 337.

⁹¹ Sala Penal Permanente da Corte Suprema de Justiça, Peru, Apelação N° 626-2013 Moquegua, 27 de fevereiro de 2016.

⁹² Peru, Nota da Representação Permanente do Peru perante a OEA, 7-5-M/124 de 7 de julho de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta; *Instituto de Defensa Legal* (IDL), Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 18 de maio de 2016.

⁹³ Peru, Nota da Representação Permanente do Peru perante a OEA, 7-5-M/124 de 7 de julho de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta. *Instituto de Defensa Legal* (IDL), Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 18 de maio de 2016.

⁹⁴ *Instituto de Defensa Legal* (IDL), Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 18 de maio de 2016, e Corte Suprema de Justiça da República, Peru, Apelação No. 631 – 2015 Arequipa, 21 de dezembro de 2015, pp. 3-11.

⁹⁵ Peru, Nota da Representação Permanente do Peru perante a OEA, 7-5-M/124 de 7 de julho de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta.

⁹⁶ *Instituto de Defensa Legal* (IDL), Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 18 de maio de 2016. Para consultar a sentença, Corte Suprema de Justiça da República, Peru, Apelação No. 631 – 2015 Arequipa, 21 de dezembro de 2015, pp. 3-11.

Unidos, pessoas “demasiadamente pobres para cobrir o custo da fiança”⁹⁷ não podem ser privadas de liberdade por incapacidade de pagar a caução. De acordo com informação ao alcance da Comissão, este caso apresenta um importante precedente – em contraponto à prática da cidade de Moss Point de estabelecer fiança sem considerar a situação financeira das pessoas processadas – o qual beneficia aquelas pessoas que se encontram em situação de rua, e não contam com os recursos para pagar as quantias requeridas para aplicar a fiança como medida alternativa à prisão preventiva.⁹⁸ Por sua vez, a CIDH considera positivo que a Suprema Corte de Justiça da província de Buenos Aires, mediante decisão de 12 de novembro de 2014, recomendou a outorga de equipamentos de monitoramento eletrônico para: a) pessoas com mais de 50 anos e com doenças graves; b) mulheres grávidas; e c) mães de crianças menores de 5 anos.⁹⁹

75. Da mesma forma, ainda sobre a Argentina, a CIDH recebeu informação indicando que a Câmara Nacional de Apelação Criminal e de Execução da Capital Federal (Câmara de Apelação) pronunciou-se em vários casos sobre a impossibilidade de que a pena prevista em lei seja utilizada per se como um motivo legítimo para presumir o perigo de fuga,¹⁰⁰ e sobre a obrigação de justificar a decretação da prisão preventiva como única forma de garantir contra os riscos processuais em cada caso concreto.¹⁰¹
76. Por último, a CIDH valoriza a concessão de um habeas corpus coletivo pela Suprema Corte de Justiça da província de Buenos Aires, em 23 de dezembro

⁹⁷ *Prison Legal News*, “*Mississippi Town Ordered to Abandon “Secured Bail” Arrest Bond System*”, 26 de abril de 2017. Para consultar a sentença, ver: Tribunal Regional Federal do Sul do Mississippi, U.S.D.C. (S.D. Miss.), Caso No. 1:15-cv-00182-LG-RHW, 12 de novembro de 2015.

⁹⁸ Universidade do Mississippi, litígio “*Settlement Ends Mississippi City’s Jailing of Impoverished People Awaiting Court Appearances for Misdemeanor Charges*”, 16 de novembro de 2015, e *Prison Legal News*, “*Mississippi Town Ordered to Abandon “Secured Bail” Arrest Bond System*”, 26 de abril de 2017. Para consultar a sentença, ver: Tribunal Regional Federal do Sul do Mississippi, U.S.D.C. (S.D. Miss.), Caso No. 1:15-cv-00182-LG-RHW, 12 de novembro de 2015.

⁹⁹ Suprema Corte de Justiça da Província de Buenos Aires, Processo 167/12, 12 de novembro de 2014.

¹⁰⁰ Neste sentido, no caso “O,J”, a Câmara de Apelação pronunciou-se sobre a possibilidade de liberar uma pessoa acusada de cometer crimes contra a integridade sexual. Câmara de Apelação, Argentina, Processo Nº 74012/2014/1. Registro Nº 375/2015. Sentença de 28 de agosto de 2015; e Defensoria Geral da Nação, Argentina. Resposta ao Questionário de consulta, enviada em 22 de junho de 2016. Anexo I “Prisão Preventiva: Análise de jurisprudência e informação estatística”, p. 20.

¹⁰¹ No caso “Bi, EA”, a Câmara de Apelação considerou a fundamentação da necessidade da prisão preventiva e, neste sentido, revogou uma decisão que não argumentava a respeito. Câmara de Apelação, Argentina, Processo Nº 10322/2014. Registro Nº 99/15. Sentença de 28 de maio de 2015. Por sua vez, de acordo com a Defensoria da Nação da Argentina, no caso “F, CP”, a Câmara de Apelação revogou a sentença de primeira instância que determinou a detenção do réu, pois esta não proporcionou motivos suficientes para suspender a liberdade concedida Câmara de Apelação, Argentina, Processo Nº 35/2015. Registro Nº 206/15. Sentença de 30 de junho de 2015. Informação proporcionada pela Defensoria Geral da Nação, Argentina. Resposta ao Questionário de consulta, enviada em 22 de junho de 2016. Anexo I “Prisão Preventiva: Análise de jurisprudência e informação estatística”, pp. 12 e 15.

de 2015, o qual representa vários avanços sobre a matéria, por exemplo, os seguintes: a) regularização da situação processual das pessoas detidas sem ordem judicial dentro do prazo de 60 dias; b) subordinação da detenção ao controle judicial, dentro do prazo máximo de 24 horas; e c) registro da informação referente à prisão preventiva em todas as províncias.¹⁰² Além disso, a Suprema Corte de Mendoza determina os seguintes requisitos para os juízes de garantias e juízes de instrução que ordenem a prisão preventiva de acusados: a) determinar que a prisão preventiva seja decretada dentro de 10 dias contados a partir da denúncia ou, alternativamente, de 6 dias desde a detenção ou, em ausência dela, desde o interrogatório; b) indicar na resolução de prisão preventiva o período de duração e revisões periódicas; e c) aplicar medidas alternativas à mesma, conforme os princípios de subsidiariedade e progressividade.¹⁰³

77. A respeito deste último ponto, a Comissão lamenta as ações realizadas pelo governo provincial para contestar os efeitos jurisprudenciais produzidos pela referida decisão de habeas corpus, e que consistiram na impetração de um recurso perante a Suprema Corte de Justiça da Nação e na entrada em vigor da Lei No. 8.869, a qual substitui ou modifica os artigos do Código Processual Penal de Mendoza sobre a decretação de prisões preventivas. Em primeiro lugar, a CIDH foi informada que o chefe do Ministério Público de Mendoza apresentou um recurso federal extraordinário perante a Suprema Corte de Justiça, a fim de que aquela decisão não fosse cumprida, por considerar que a mesma significava uma “usurpação da função legislativa”¹⁰⁴. Até a presente data, a execução da resolução sobre o habeas corpus está suspensa até que a Corte Suprema de Justiça da Nação decida o recurso interposto. Da mesma forma, em virtude da sentença supramencionada, em junho de 2016 entrou em vigor na província de Mendoza a Lei No. 8.869, a qual, segundo organizações da sociedade civil, estabelece a prisão preventiva como “regra” e evidencia um enfoque punitivo adotado pelo governo.¹⁰⁵ Especificamente, e como se detalhará melhor adiante, a CIDH observa que a Lei No. 8.869 inclui parâmetros contrários ao caráter excepcional da prisão preventiva, ao prever como causas de procedência da prisão preventiva, dentre outras, os crimes cometidos em flagrante, crimes com penas maiores de 3 anos, e a

¹⁰² CIDH, Comunicado de Imprensa 151/16 - Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade realiza visita à Argentina. Washington, D.C., 19 de outubro de 2016.

¹⁰³ Suprema Corte de Justiça da província de Mendoza, “Habeas Corpus Corretivo e Coletivo (Penitenciária de Mendoza)”, Autos: 13-03815694-7, 23 de dezembro de 2015; CELS, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 13 de julho de 2016.

¹⁰⁴ CIDH, Comunicado de Imprensa 151/16 - Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade realiza visita à Argentina. Washington, D.C., 19 de outubro de 2016.

¹⁰⁵ CIDH, Comunicado de Imprensa 151/16 - Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade realiza visita à Argentina. Washington, D.C., 19 de outubro de 2016.

reincidência; e, além disso, determina um prazo de dez dias para realizar a audiência de prisão preventiva, prorrogável por mais dez dias a pedido do Ministério Público.¹⁰⁶

b. Principais desafios para os operadores de justiça

78. A informação coletada para a elaboração do presente relatório demonstra a persistência de deficiências e debilidades em relação com a independência dos operadores de justiça como um dos principais desafios para a aplicação das medidas alternativas à prisão preventiva e, conseqüentemente, para reduzir a utilização do referido regime. Isto se deve a políticas estatais que propõem índices mais altos de encarceramento como solução aos problemas de insegurança cidadã, e geraram uma série de reformas legislativas que produziram uma maior aplicação da detenção preventiva.¹⁰⁷
79. A CIDH também observa estes processos de reforma vem acompanhados de uma forte mensagem midiática e político-institucional que possui grande respaldo da opinião pública e, inclusive, dos próprios órgãos do Judiciário, como forma de combater os problemas de insegurança cidadã através da aplicação de medidas privativas de liberdade. Especificamente, a CIDH recebeu informações sobre o tema em relação à Argentina,¹⁰⁸ Costa Rica,¹⁰⁹ Colômbia,¹¹⁰ Guatemala¹¹¹, Paraguai¹¹² e Peru¹¹³. A CIDH observa que este tipo de pressões sobre a autoridade judicial para não conceder medidas alternativas – e inclusive sobre promotores para não as solicitar – aumentam o descontentamento da sociedade sobre a insegurança que

¹⁰⁶ [Lei 8.869, que modifica a Lei 6.730 - Código Processual Penal de Mendoza](#), Argentina, em vigor desde 1 de junho de 2016, artigo 1, a, que substituiu o artigo 293 do CPP, e artigo 3 que modificou o artigo 348 do CPP.

¹⁰⁷ Estes desafios foram identificados pela CIDH em seu Relatório de 2013. CIDH, [Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas](#), OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 24.

¹⁰⁸ CELS, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 13 de julho de 2016, e *Observatorio Internacional de Prisiones*, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 25 de maio de 2016.

¹⁰⁹ CIDH, Comunicado de Imprensa 33/16, [Relatoria sobre os Direitos de Pessoas Privadas de Liberdade realiza visita à Costa Rica](#), Washington, D.C., 11 de março de 2016.

¹¹⁰ Conselho Nacional de Política Econômica e Social, Colômbia, [Documento CONPES 3828](#), 19 de maio de 2015, p. 65, e *Corporación Defensoría Militar*, Colômbia. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 22 de maio de 2016.

¹¹¹ Mecanismo Nacional Escritório de Prevenção da Tortura, Guatemala. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 16 de maio de 2016.

¹¹² CIDH, Comunicado de Imprensa 97/14 - [Relatoria sobre os Direitos de Pessoas Privadas de Liberdade finaliza visita ao Paraguai](#), Assunção, Paraguai, 15 de setembro de 2014.

¹¹³ Informação enviada pelo Poder Judiciário, Academia da Magistratura, Defensoria dos Cidadãos, assim como por integrantes da sociedade civil e acadêmicos, durante a Reunião sobre medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva no Peru. CIDH, [Visita ao Peru](#), fevereiro de 2017; *Instituto de Defensa Legal (IDL)*, Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 18 de maio de 2016.

assola vários países da região, e atrapalham as iniciativas destinadas a racionalizar o uso da prisão preventiva. A esse respeito, a CIDH recorda que os Estados devem adotar as medidas legislativas, administrativas e institucionais necessárias para garantir o maior nível possível de independência, autonomia e imparcialidade das autoridades do sistema de justiça encarregadas de decisões sobre a solicitação e aplicação da prisão preventiva, para que assim exerçam suas funções livres de qualquer tipo de ingerência.¹¹⁴

80. A CIDH foi informada sobre os obstáculos à independência judicial enfrentados pelos operadores de justiça encarregados de solicitar e aplicar a detenção preventiva.¹¹⁵ Especificamente, a Comissão possui informação indicando que a pressão sobre as autoridades judiciais é oriunda não apenas da opinião pública, mas também da própria magistratura. Segundo as informações, alguns juízes evitam decretar medidas cautelares alternativas à prisão preventiva por medo de sanções ou remoção de seus cargos, em virtude de processos disciplinares que tendem a menoscabar a margem de avaliação e individualização do julgador sobre a necessidade e excepcionalidade da prisão preventiva.
81. No caso da Costa Rica, por exemplo, representantes da sociedade civil mencionaram que as autoridades judiciais que promoveram a aplicação de medidas alternativas à prisão preventiva estão sendo submetidas a processos disciplinares.¹¹⁶ Em relação com a Guatemala, o Mecanismo Nacional Escritório de Prevenção da Tortura mencionou à Comissão que o principal desafio para a aplicação de medidas alternativas à prisão preventiva é exatamente o temor da autoridade judiciária de ser atacada pela sociedade civil, meios de comunicação, e inclusive pela própria Corte Suprema de Justiça.¹¹⁷ Por sua vez, no Peru, integrantes do Poder Judiciário informaram que seus órgãos disciplinares privilegiam o uso da prisão preventiva, e sancionam e substituem juízes “que não metem pessoas acusadas na prisão”¹¹⁸. De acordo com informação enviada à Comissão

¹¹⁴ Neste sentido, CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação F “Independência dos operadores de justiça”.

¹¹⁵ Especificamente, a CIDH foi informada que dificuldades deste tipo também são enfrentadas pelos promotores quando solicitam a aplicação de medidas alternativas à prisão preventiva. CIDH, Consulta de Especialistas sobre “Medidas para Reduzir a Prisão Preventiva nas Américas”, Washington DC, 20 de março de 2017. Informação proporcionada por Ursula Indacochea, DPLF.

¹¹⁶ CIDH, Comunicado de Imprensa 33/16, *Relatoria sobre os Direitos de Pessoas Privadas de Liberdade realiza visita à Costa Rica*. Washington, D.C., 11 de março de 2016.

¹¹⁷ Mecanismo Nacional Escritório de Prevenção da Tortura, Guatemala. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 16 de maio de 2016.

¹¹⁸ Informação enviada pelo Poder Judiciário, durante a Reunião sobre medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva no Peru. CIDH, Visita ao Peru, fevereiro de 2017. Neste sentido também, *Instituto de Defesa Legal* (IDL), Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 18 de maio de 2016.

Interamericana, na Argentina também foram realizados procedimentos disciplinares contra autoridades judiciais que decretaram medidas alternativas para pessoas em prisão preventiva, quando estas reincidiram posteriormente.¹¹⁹

82. Sobre este aspecto de preocupação, a CIDH asseverou que, em nenhum caso, os mecanismos de controle disciplinar devem ser utilizados como forma de pressão ou castigo contra as autoridades judiciais que adotaram decisões relativas à prisão preventiva conforme sua competência e com apego ao direito.¹²⁰ Os processos de controle disciplinar devem ter a finalidade de examinar a conduta e o desempenho do juiz como funcionário público, portanto as condutas suscetíveis de sanções disciplinares devem estar previstas clara e detalhadamente, e devem ser proporcionais à infração cometida. Além disso, as decisões que impõem sanções disciplinares devem ser devidamente fundamentadas, públicas, suscetíveis de revisão, e de acordo com o devido processo. A informação sobre os processos disciplinares deve ser acessível e respeitar o princípio da transparência.¹²¹
83. Por último, a Comissão observa que, nos últimos anos, mais da metade dos países da região adotaram reformas estruturais em seus sistemas de justiça processual penal, para sair de modelos de caráter inquisitório em direção a modelos de natureza acusatória ou adversarial.¹²² Neste contexto, a Comissão recebeu informação sobre a importância de garantir e fortalecer a autonomia do Ministério Público, como um fator relevante para a adequada criação e funcionamento do novo sistema de justiça criminal.¹²³ Estas mudanças reforçam o valor da liberdade e a garantia da presunção de inocência da pessoa acusada e, conseqüentemente introduziram mecanismos que buscam racionalizar o uso da prisão preventiva; porém estas reformas processuais acabam não sendo muito eficazes na redução do uso dessa medida, se não acompanhadas de uma mudança na cultura institucional dos operadores de justiça, que fomente sua independência e autonomia quando resolvem ou solicitam pedidos de aplicação da medida, a partir de um caráter eminentemente excepcional.¹²⁴ Nesse sentido, a

¹¹⁹ CELS, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 13 de julho de 2016.

¹²⁰ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação F “Independência dos operadores de justiça”.

¹²¹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação F “Independência dos operadores de justiça”.

¹²² Para consultar detalhes da reforma na legislação processual do país, CEJA - JSCA, *Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina, Evaluación y Perspectivas*. Chile, Vol. 1, 2008.

¹²³ CIDH, *Audiência pública “Situação de independência e autonomia do sistema de administração da justiça no México”*, 161 período ordinário de sessões, 17 de março de 2017. Informação apresentada pelos petiçãoários da audiência.

¹²⁴ DPLF, *Pena sin delito: percepciones acerca de la finalidad de la prisión preventiva en México*, 2016.

CIDH alenta os Estados a promover uma verdadeira modificação de paradigma na concepção sobre a procedência e necessidade da prisão preventiva na cultura e prática judiciais.¹²⁵ Especialmente, recomenda que os Estados criem incentivos institucionais e elaborem planos estratégicos de capacitação e sensibilização para operadores de justiça sobre a relevância da independência e autonomia de sua atuação, a fim de aplicar a prisão preventiva de maneira excepcional e, conseqüentemente, promover a utilização de medidas alternativas àquela.

B. Erradicação da prisão preventiva como pena antecipada

84. Em seu Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva, a CIDH recomendou aos Estados que intensificassem seus esforços e assumissem a vontade política necessária para erradicar o uso da prisão preventiva como forma de pena antecipada ou ferramenta de controle social. Nesse sentido, é essencial enviar desde os níveis mais altos do governo e da administração de justiça uma mensagem institucional de respaldo ao uso racional da prisão preventiva, e ao respeito do direito à presunção de inocência. Os Estados devem adotar as medidas necessárias para garantir que a prisão preventiva seja aplicada como uma medida excepcional e justificada somente quando cumpridos os parâmetros legais aplicáveis a cada caso concreto, os quais devem ainda ser compatíveis com o direito internacional dos direitos humanos.¹²⁶
85. Sobre esse ponto, a CIDH observa – como já fez em seu relatório de 2013 – que a adoção de políticas criminais e reformas legislativas que propõem índices mais altos de encarceramento como solução ao problema de insegurança cidadã é exatamente um dos principais fatores que incidem no uso não excepcional da prisão preventiva.¹²⁷ Esta situação fica evidenciada, por exemplo, na alta taxa de encarceramento de pessoas envolvidas com crimes relacionados com o consumo de drogas, ou na utilização de

¹²⁵ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação A “De caráter geral relativas a políticas estatais”.

¹²⁶ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação A “De caráter geral relativas a políticas estatais”, e Recomendação C “Marco normativo e aplicação da prisão preventiva”.

¹²⁷ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, paras. 24, 78 e 86. Esta situação foi informada reiteradamente à CIDH através de todos os mecanismos utilizados para coletar informações para este relatório: visitas de trabalho, audiência de ofício sobre o tema, e respostas ao questionário de consulta.

processos abreviados em caso de crimes cometidos em flagrante, que incluem uma presunção de flagrância ampla e cronologicamente indefinida.

86. Especificamente, as tendências ou mecanismos legislativos que promovem mais encarceramento para combater a insegurança cidadã e, geralmente buscam potencializar a aplicação da prisão preventiva implicam principalmente na ampliação das causas de procedência da prisão preventiva além da sua lógica cautelar,¹²⁸ através de enunciados normativos que: a) ampliam o sentido do perigo de fuga a hipóteses que o afastam de sua lógica cautelar, por exemplo, ao priorizar considerações como a gravidade do crime ou a pena prevista em caso de eventual condenação; ou b) estabelecem causas de procedência distintas daquelas tradicionais ou cautelares, e que atendem a critérios punitivos ou de periculosidade, como o “perigo de reincidência”¹²⁹. Adicionalmente, os mecanismos que potencializam a utilização da prisão preventiva podem ser observados no estabelecimento de crimes insuscetíveis de liberdade e de maiores restrições aos mecanismos processuais de liberdade provisória.¹³⁰ A CIDH reitera, a esse respeito, que 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.¹³¹

1. Ampliação das causas de procedência

87. Os órgãos do Sistema Interamericano emitiram pronunciamentos no sentido de que a privação de liberdade da pessoa acusada “não pode ter finalidade preventiva-geral ou preventiva-especial atribuível à pena, senão que somente pode estar motivada [...] por um fim legítimo, a saber: assegurar que o acusado não impedirá o desenvolvimento do processo nem iludirá a ação da justiça”¹³². A prisão preventiva não pode constituir uma

¹²⁸ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 88.

¹²⁹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 88.

¹³⁰ Estas tendências foram analisadas pela CIDH em seu relatório de 2013. CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 88.

¹³¹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 100.

¹³² CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 135. Ver também: Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de novembro de 2009. Série C No. 206, para. 111. Citando: Caso Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 21 de novembro de

pena antecipada ou uma forma de prevenir que outros crimes sejam cometidos.¹³³ Assim sendo, a CIDH manifesta sua especial preocupação pelas reformas legislativas adotadas recentemente e que ampliaram os motivos de procedência da prisão preventiva além da sua lógica cautelar, estabelecendo critérios mais punitivos ou de periculosidade. Nesse sentido, por exemplo, a Comissão destaca que o Código Processual Penal da província de Mendoza, na Argentina, prevê como causas de procedência a flagrância, a pena prevista para o crime imputado (3 anos), e a reincidência¹³⁴; o Código Orgânico Penal Integral do Equador consagra como hipótese de aplicação deste regime a pena prevista para o crime imputado (5 anos);¹³⁵ e o Código Nacional de Processo Penal do México inclui a reincidência como causa de aplicação da prisão preventiva.¹³⁶

88. A CIDH recorda que quaisquer considerações relativas à regulamentação, necessidade ou aplicação da prisão preventiva devem partir da observância do direito à presunção de inocência, e levar em consideração a natureza excepcional desta medida e seus fins legítimos. A CIDH reitera que, normas que excluem a possibilidade de aplicar outras medidas cautelares distintas da prisão preventiva por motivo da pena prevista para o delito imputado, ignoram o princípio de necessidade consistente na motivação da prisão preventiva no caso concreto, através de uma ponderação sobre os elementos observados. De acordo com este critério, a prisão preventiva somente procede quando seja o único meio que permita assegurar os fins do processo, após ficar demonstrado que outras medidas cautelares menos nocivas seriam infrutíferas para essa finalidade.¹³⁷ Sobre o critério de reincidência, a Comissão recorda que este só pode ser considerado como um elemento a mais na análise sobre a procedência da medida no caso

2007. Série C No. 170, para. 103; e Caso *Servellón García e outros Vs. Honduras*. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 21 de setembro de 2006. Série C No. 152, para. 90.

¹³³ Corte IDH, Caso *Suárez Rosero Vs. Equador*, Sentença de 12 de novembro de 1997, Série C, No. 35, para.77; Corte IDH, Caso *Chaparro Álvarez e Lapo Iñiguez Vs. Equador*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 21 de novembro de 2007, Série C, No. 170, para. 103; Corte IDH, Caso *Barreto Leiva Vs. Venezuela*, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 17 de novembro de 2009, Série C, No. 206, para. 111; Corte IDH, Caso *J. Vs. Peru*, Exceção Preliminar, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 27 de novembro de 2013, para. 159; Corte IDH, Caso *Norín Catrimán e outros Vs. Chile*, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 29 de maio de 2014, Série C, No. 279, para. 311a.

¹³⁴ Código Processual Penal de Mendoza, Argentina, em vigor desde 1 de junho de 2016, artigo 1.1; 1.a, e 1. B para substituir o artigo 293 do CPP “Procedência da prisão preventiva”.

¹³⁵ Código Orgânico Penal Integral, Equador, em vigor desde 10 de agosto de 2014, artigo 536.

¹³⁶ Código Nacional de Processo Penal, México, publicado em 5 de março de 2014, em vigor desde 18 de junho de 2016, artigo 167.

¹³⁷ CIDH, Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, paras. 149 e 159.

concreto, e em nenhum caso deve ser utilizado como critério norteador da aplicação da prisão preventiva.¹³⁸

89. Por outro lado, a Comissão celebra os avanços legislativos contemplados na Lei No. 1760 de 2015, da Colômbia, através da qual se elimina a possibilidade de decretar prisão preventiva baseado na pena prevista para o crime do qual a pessoa é acusada.¹³⁹ Especificamente, de acordo com o artigo 2, que modifica o artigo 308 do Código de Processo Penal, a conduta atribuída ao acusado não é por si só determinante para decidir sobre a aplicação da prisão preventiva, senão que a autoridade judiciária deve “analisar suficientemente se no futuro estariam configurados os requisitos para decretar aquela medida”¹⁴⁰.
90. Esta Comissão manifesta sua especial preocupação pela adoção de políticas estatais que criminalizam condutas relacionadas com drogas – especificamente aquelas vinculadas com crimes menos graves, tais como o consumo e a posse de drogas para uso pessoal¹⁴¹ – e resultaram no aumento exponencial do número de pessoas privadas de liberdade por atos ilícitos relacionados com narcóticos, principalmente mulheres.¹⁴² Neste contexto, os crimes relacionados com o uso de drogas são tipificados como “crimes graves” e, conseqüentemente a prisão preventiva é aplicada de maneira automática, sem que as pessoas acusadas possam ser beneficiadas

¹³⁸ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 157.

¹³⁹ *Grupo de Prisiones de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes*, Colômbia. Resposta a Questionário de Consulta enviada em 2 de agosto de 2016.

¹⁴⁰ *Lei No. 1760*, Colômbia, em vigor desde 6 de julho de 2015, artigo 2 que modifica o artigo 308 da Lei No. 906 de 2004.

¹⁴¹ CIDH, Comunicado de Imprensa 33/16 - *Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade realiza visita à Costa Rica*. Washington, D.C., 11 de março de 2016, e CELS, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 13 de julho de 2016. Ver também: Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD/OEA), *Relatório técnico sobre alternativas ao encarceramento para crimes relacionados com drogas*, 2015, p. 5; Giacomello, Corina, *Propuestas de alternativas a la persecución penal y al encarcelamiento por delitos de drogas en América Latina*, Documento informativo do Consórcio Internacional sobre Políticas de Drogas, junho de 2014; Relatório do Consórcio Internacional sobre Políticas de Drogas, *Las Cortes de Drogas. Los alcances y retos de una alternativa a la prisión preventiva*, maio de 2012, p. 2; Giacomello, Corina, *Documento informativo “Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina”*, Consórcio Internacional sobre Políticas de Drogas, 2013; CELS, *Mujeres en prisión. Los alcances del castigo*, Buenos Aires: Século XXI Editores, 2011.

¹⁴² Segundo a CICAD/OEA, atualmente os crimes relacionados com drogas representam a primeira ou a segunda causa de encarceramento de mulheres, e para os homens fica entre a segunda e quarta causa. CICAD/OEA, *Relatório técnico sobre alternativas ao encarceramento para crimes relacionados com drogas*, 2015, p. 14. No caso da Argentina, por sua vez, as acusações por delitos normalmente conhecidos como infrações à Lei No. 23.737 correspondem a 33.7% dos presos em prisão preventiva em âmbito federal, assim como uma das primeiras causas de privação de liberdade. Procuradoria Penitenciária da Nação, *Relatório Estatístico da Procuradoria Penitenciária da Nação, informação proporcionada na Reunião sobre “Medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva na Argentina”*. CIDH, *Visita à Argentina*, setembro de 2016; e Sistema Nacional de Estatísticas sobre Execução da Pena, *Relatório Anual*, República da Argentina, SNEEP, 2015. Ver também para. 200 *infra*.

por alternativas ao encarceramento.¹⁴³ Sobre o particular, a CIDH reitera que a prisão preventiva deve ser justificada no caso concreto, e que as legislações que preveem a aplicação de medidas cautelares em virtude do tipo de crime – neste caso, de qualquer ato ilícito relacionado com drogas – ignoram o princípio de proporcionalidade consagrado na Convenção Americana.¹⁴⁴ Assim sendo, a Comissão recorda que o princípio da proporcionalidade implica uma relação racional entre a medida cautelar e o objetivo perseguido, de forma que o sacrifício inerente à restrição do direito de liberdade não seja exagerado ou desmesurado em relação às vantagens obtidas através desta restrição.¹⁴⁵

2. Estabelecimento de crimes insuscetíveis de liberdade e de restrições adicionais aos mecanismos processuais de liberdade provisória

91. Em seu relatório de 2013, a CIDH recomendou aos Estados a revogação de toda disposição legal que ordenasse a aplicação obrigatória da prisão preventiva pelo tipo de delito.¹⁴⁶ Nesse sentido, deveriam aumentar o número de tipos penais que não permitiam a possibilidade de aplicar a prisão preventiva, ao invés de impor restrições adicionais aos mecanismos e possibilidades processuais de liberdade provisória.¹⁴⁷ Especificamente, a CIDH asseverou que em nenhum caso a lei poderá determinar que algum tipo de crime fosse excluído do regime estabelecido para revogar a prisão preventiva, ou que certos delitos recebessem um tratamento distinto a

¹⁴³ CIDH, Consulta de Especialistas sobre “Medidas para Reduzir a Prisão Preventiva nas Américas”, Washington DC, 20 de maio de 2016; WOLA, IDPC, DeJusticia, CIM e OEA, *Mujeres, políticas de drogas, Una guía para la reforma de políticas en América Latina*, 2016, pp. 20 e 22 CIDH, Audiência pública “Medidas para reducir a prisión preventiva nas Américas”, 157 período ordinário de sessões, 5 de abril de 2016; Giacomello, Corina, *Documento Informativo “Propuestas de alternativas a la persecución penal y al encarcelamiento por delitos de drogas en América Latina”*, Consórcio Internacional sobre Políticas de Drogas, junho de 2014. Ver também Consórcio Internacional sobre Políticas de Drogas, “*Las Cortes de Drogas. Los alcances y retos de una alternativa a la prisión preventiva*”, maio de 2012, p. 2. Por exemplo, em âmbito legislativo, o Código Nacional de Processo Penal do México prevê a aplicação automática da prisão preventiva para os delitos contra a saúde previstos nos artigos 194 e 195 do Código Penal Federal “Da produção, posse, tráfico, proselitismo e outros atos em matéria de narcóticos. Código Nacional de Processo Penal, México, publicado em 5 de março de 2014, em vigor desde 18 de junho de 2016, artigo 167.

¹⁴⁴ Neste sentido, Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentença de 1 de fevereiro de 2006. Série C No. 141, para. 81.

¹⁴⁵ Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de novembro de 2009. Série C No. 206, para. 122.

¹⁴⁶ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação C “Marco normativo e aplicação da prisão preventiva”.

¹⁴⁷ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação C “Marco normativo e aplicação da prisão preventiva”.

outros no que diz respeito à liberdade durante o processo, sem que haja critérios objetivos e legítimos de distinção, pela mera circunstância de atender a parâmetros como “comoção social”, “repercussão social”, “periculosidade” ou qualquer outro.¹⁴⁸

92. Apesar disso, a CIDH observa que, tanto a Lei No. 586 de Descongestão do Sistema Penal na Bolívia, como o Código Nacional de Processo Penal do México, incluem uma longa lista de crimes que implicam a prisão preventiva imperativa.¹⁴⁹ De forma contrária, a Comissão felicita que o novo Código de Processo Penal da Argentina, sancionado em 2015 e ainda não vigente¹⁵⁰ – diferentemente do Código de Processo ainda vigente – não prevê os chamados “crimes insuscetíveis de liberdade”¹⁵¹.
93. Adicionalmente, a CIDH manifesta sua preocupação pela adoção, na Colômbia, da Lei No. 1786 de 2016, a qual modifica a Lei No. 1760 de 2015, e estabelece um tratamento distinto em matéria de liberdade para determinados crimes, ao modificar as causas de revogação da prisão preventiva em virtude do prazo de duração do processo penal. Essa legislação especificamente duplica a duração do período inicial para poder solicitar uma audiência solicitando a liberdade por excesso de prazo, nos seguintes casos: processos relacionados com a justiça especializada, quando haja três ou mais acusados; delitos de corrupção e crimes contra a

¹⁴⁸ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 151; CIDH, Relatório de Mérito 86/09, Caso 12.553. Mérito. Jorge, Jose e Dante Peirano Basso. Uruguai. 6 de agosto de 2009, para. 141.

¹⁴⁹ A Lei No. 586 inclui o seguinte catálogo de insuscetíveis de liberdade: corrupção, crimes contra a segurança do Estado; feminicídio; estupro infantil; e infanticídio. *Lei No. 586 de Descongestão*, Bolívia, promulgada em 30 de outubro de 2014, artigo 8 que modifica o artigo 239 do CPP. O Código Nacional de Processo Penal, por sua vez, estabelece que os seguintes crimes ensejam a prisão preventiva de ofício: homicídio doloso, genocídio, estupro, traição à pátria, espionagem, terrorismo, sabotagem, corrupção de menores de 18 anos ou de “pessoas absolutamente incapazes”, tráfico de menores, e delitos contra a saúde. *Código Nacional de Processo Penal*, México, publicado em 5 de março de 2014, em vigor desde 18 de junho de 2016, artigo 167.

¹⁵⁰ Os crimes insuscetíveis de liberdade estão especificamente tipificados nos artigos 139, 139 *bis* e 146 do Código Penal, que sanciona a supressão e/ou a suposição do estado civil e da identidade, e a subtração, retenção ou ocultação de cadáver de crianças menores de dez anos. Defensoria Geral da Nação, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 22 de junho de 2016.

¹⁵¹ *Código de Processo Penal da Nação, Lei 27.063* (ainda não vigente), Argentina, sancionado em 4 de dezembro de 2015 e publicado no Diário Oficial em 10 de dezembro de 2014. A esse respeito, a CIDH observa que, apesar de sancionado em dezembro de 2015, o novo Código de Processo Penal da Nação da Argentina – aplicável na jurisdição federal do país e na federal da Capital Buenos Aires – sua vigência originariamente prevista para 1 de março de 2016 para a justiça nacional da Cidade Autônoma de Buenos Aires, e gradualmente para a justiça federal do país, foi adiada pelo Decreto Presidencial No. 257/2015. Sobre a incerteza relativa à vigência do novo código, a Defensoria Geral da Nação e a sociedade civil argentina manifestaram sua preocupação por considerar que este novo código superaria vários problemas, tais como: considerar como causas de procedência da prisão preventiva “as circunstâncias e natureza do fato ou a pena prevista”; omissão sobre controles periódicos de subsistência de riscos processuais e hipóteses de suspensão da prisão preventiva; existência de crimes insuscetíveis de liberdade; e a exclusiva previsão da caução real, pessoal ou juramentada como única medida alternativa à prisão preventiva. Defensoria Geral da Nação, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 22 de junho de 2016.

liberdade, integridade e “formação sexual de crianças”¹⁵². Isto foi estabelecido em contradição com a normativa anterior (Lei No. 1760 de 2015), que previa que qualquer pessoa em prisão preventiva poderia solicitar uma audiência pleiteando sua liberdade por excesso de prazo.¹⁵³

94. Além disso, a CIDH ressalta que, com a adoção da Lei No. 1786, a aplicação do dispositivo que previa a suspensão da prisão preventiva baseada no excesso de prazo foi postergada para processos relacionados com a justiça especializada quando haja três ou mais acusados, delitos de corrupção, e crimes contra a liberdade, integridade e “formação sexual de crianças”. Nestes casos, a duração da prisão preventiva só começa a contar a partir de 01 de julho de 2017.¹⁵⁴ Sobre essa lei, a CIDH asseverou que o novo dispositivo legal representa um retrocesso em relação ao disposto no artigo 5 da Lei No. 1760 de 2015, que estabelecia que a suspensão da prisão preventiva começava a imperar em julho de 2016 para todos os casos.¹⁵⁵
95. Por sua vez, nos Estados Unidos, a CIDH observa que, em novembro de 2016, foi aprovada uma Emenda Constitucional ao artigo 12, seção 13 da Constituição do estado do Novo México, que permite que uma pessoa receba tratamento distinto em matéria de liberdade durante o processo meramente pela circunstância de “periculosidade”. Nesse sentido, a CIDH ressalta que, de acordo com essa legislação, os juízes encontram-se facultados para negar a fiança baseados unicamente na “periculosidade” da pessoa acusada; e ainda, que o direito à liberdade provisória durante o processo só pode ser outorgado a pessoas processadas que “não sejam perigosas”¹⁵⁶. Em relação a esse tema, a CIDH recorda que, a justificativa de

¹⁵² Lei No. 1786 “pela qual se modificam algumas disposições da Lei 1760 de 2015”, Colômbia, em vigor desde 1 de julho de 2016, artigo 2. De acordo com informações de posse da Comissão, o Ministério da Justiça e a Procuradoria Geral da Nação apresentaram o projeto de lei que pretende atrasar a entrada em vigência da Lei No. 1760 de 2015, em virtude da eventual “liberação massiva de pessoas privadas de liberdade”. *Grupo de Prisiones de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes*, Colômbia. Resposta ao Questionário de Consulta enviada em 2 de agosto de 2016, e *Corporación Defensoría Militar*, Colômbia. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 22 de maio de 2016.

¹⁵³ Especificamente, o vencimento de prazos ocorre nos seguintes casos: a) quando passados 60 dias da data da acusação, ainda não foi apresentada formalmente a denúncia ou solicitada a preclusão; b) quando transcorridos 120 dias da apresentação da denúncia, ainda não foi iniciada a audiência de julgamento; e c) se após 150 dias da data do início do julgamento, ainda não houve a leitura da sentença ou seu equivalente. Lei No. 1786 “pela qual se modificam algumas disposições da Lei 1760 de 2015”, Colômbia, em vigor desde 1 de julho de 2016, artigo 2.

¹⁵⁴ Lei No. 1786 “pela qual se modificam algumas disposições da Lei 1760 de 2015”, Colômbia, em vigor desde 1 de julho de 2016, artigo 2.

¹⁵⁵ CIDH, *Relatório Anual 2016*, Capítulo V: Colômbia, para. 337.

¹⁵⁶ *American University Washington College of Law- Center for Human Rights & Humanitarian Law’s Impact Litigation Project*, “Pretrial detention in the United States of America, Canada and the Caribbean”. Informação

aplicação da prisão preventiva por fatores como a periculosidade está baseada em critérios de direito penal material, e não processual, que são próprios de um enfoque punitivo; portanto, contradizem o artigo 7.5 da Convenção Americana e o direito à presunção de inocência, além de serem incongruentes com o princípio de interpretação pro homine.¹⁵⁷

C. Defesa pública

1. Considerações gerais

96. Em seu Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas, a CIDH recomendou aos Estados “fortalecer os sistemas de defesa pública, prestando atenção prioritária à abrangência e qualidade do serviço [a fim] de proporcionar, desde o momento da apreensão policial, um serviço oportuno, efetivo e encaminhado à proteção dos direitos humanos de toda pessoa acusada de haver cometido um delito”¹⁵⁸. A Corte Interamericana, por sua vez, determinou em sua jurisprudência recente que “a oferta de serviços públicos e gratuitos de assistência jurídica permite [...] compensar adequadamente a desigualdade processual em que se encontram as pessoas que enfrentam o poder punitivo do Estado, assim como a situação de vulnerabilidade das pessoas privadas de liberdade, garantindo-lhes assim um acesso efetivo à justiça em condições de igualdade”¹⁵⁹.
97. Mais de três anos após a publicação do relatório de 2013, a CIDH observa que os inadequados serviços de defensoria pública continuam sendo uma das principais causas da prolongação do regime de prisão preventiva.¹⁶⁰ As deficiências no exercício da defesa ocorrem principalmente devido a recursos insuficientes para executar seu mandato; falta de diligência em

enviada à CIDH em 26 de abril de 2017. Ver também: Ballotpedia, *New Mexico Changes in Regulations Governing Bail, Constitutional Amendment 1 (2016)*, novembro de 2016.

¹⁵⁷ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 144. Especificamente, o artigo 7.5 da Convenção estabelece que a liberdade de toda pessoa presa ou detida “pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo”.

¹⁵⁸ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação E “Defesa Jurídica”.

¹⁵⁹ Corte IDH. Caso Ruano Torres e outros Vs. El Salvador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015. Série C No. 303, para. 156.

¹⁶⁰ No mesmo sentido, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, por suas siglas em inglês), *Reforma penitenciária y medidas alternativas al encarcelamiento en el contexto Latinoamericano*, Opinião Técnica Consultiva de ofício No. 006/2013, destinada aos Estados da região da América Latina, 2013, p. 14.

sua atuação; acesso tardio a tais serviços; e falta de independência dessas instituições.¹⁶¹

98. Em relação com os recursos insuficientes que maculam a atuação das defensorias públicas, a CIDH recebeu informações a respeito da Argentina, Guatemala, Jamaica e Peru.¹⁶² No que concerne o Peru, a informação recebida pela CIDH indica que, apesar do aumento no número de defensores públicos nos últimos anos e as melhorias apresentadas pela instituição em aspectos como salários e capacitação, os serviços de defesa pública no Peru são insuficientes para a demanda da justiça criminal, pois atualmente há somente mil defensores públicos para todo o território nacional.¹⁶³ Nesse sentido, a insuficiência de defensores públicos foi agravada com a aplicação progressiva do novo Código Processual Penal, e com a adoção do Decreto Legislativo No. 1194 sobre os processos abreviados.¹⁶⁴ Da mesma forma, durante estes processos, os serviços de defesa pública na Argentina também são insuficientes.¹⁶⁵ No que diz respeito à Jamaica, a CIDH foi informada sobre o escasso número de advogados e advogadas dativos. Especificamente, o Estado indicou que, em março de 2014, contava apenas com aproximadamente 400 advogados, e estava tomando medidas para incrementar essa quantidade.¹⁶⁶ Sobre esse tema, a CIDH recorda aos Estados sua obrigação de outorgar à defesa pública “garantias suficientes para uma atuação eficiente e com igualdade de armas com o poder persecutório”¹⁶⁷. Isto é fundamental especialmente sobre aspectos como a capacidade de atuar, apresentar e produzir provas, e ter acesso aos autos e às provas coletadas durante as investigações.¹⁶⁸
99. Sobre a falta de diligência na atuação da defensoria pública, a CIDH recebeu informações que indicam que, em países como a Jamaica, México e Peru, há desafios para contar com serviços eficientes de defensoria. Por exemplo, no

¹⁶¹ Sobre algumas destas questões, a CIDH emitiu pronunciamento em seu relatório de 2013. CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, paras. 44 e 50.

¹⁶² CIDH, *Audiência pública “Medidas para reduzir a prisão preventiva nas Américas”*, 157 período ordinário de sessões, 5 de abril de 2016. Informação fornecida pelo *Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala* (ICCPG).

¹⁶³ *Instituto de Defensa Legal* (IDL), Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 18 de maio de 2016.

¹⁶⁴ *Instituto de Defensa Legal* (IDL), Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 18 de maio de 2016.

¹⁶⁵ CELS. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria à Argentina, outubro de 2016.

¹⁶⁶ CIDH, *Relatório Anual 2014*. Capítulo V: Jamaica, paras. 89 e 92. CIDH, Audiência de “Seguimento ao Relatório da CIDH sobre a Situação dos Direitos Humanos na Jamaica”, 150 período ordinário de sessões, 27 de março de 2014.

¹⁶⁷ Corte IDH. Caso Ruano Torres e outros Vs. El Salvador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015. Série C No. 303, para. 157.

¹⁶⁸ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação E “Defesa Jurídica”.

caso da Jamaica, a CIDH foi informada por representantes da sociedade civil sobre as deficiências do Estado para garantir o direito à defesa, derivadas principalmente do insuficiente número de defensoras e defensores, e das dificuldades enfrentadas por estes para ser remunerados por seus serviços, pois são pagos apenas “pela representação inicial”¹⁶⁹. Em relação ao Peru, a Comissão foi informada que, em geral, os defensores públicos não dispõem de tempo suficiente para elaborar uma defesa apropriada, pois somente têm contato com a pessoa detida minutos antes da audiência sobre a procedência da prisão preventiva.¹⁷⁰ Sobre esse ponto, a CIDH indicou que no processo para avaliar a aplicação de qualquer medida cautelar, deverá estar presente o advogado de confiança ou o defensor público oficial, o qual deve contar com os elementos que serão utilizados para solicitar a medida cautelar com a devida antecipação.¹⁷¹ No concernente ao México, a Comissão manifesta sua preocupação pelos relatos de organizações da sociedade civil no sentido de que, na prática, o direito da pessoa detida a ter acesso a uma defesa adequada só se inicia a partir do momento em que é apresentada perante o Ministério Público, e não desde a sua apreensão, como previsto na normativa mexicana.¹⁷² A esse respeito, e afim de proteger os direitos de toda pessoa acusada de cometer um delito, a CIDH reitera a obrigação dos Estados de proporcionar uma defesa pública desde o momento da apreensão policial, considerando principalmente que a intervenção imediata da defesa no processo – além de garantir uma defesa mais efetiva e prevenir a prática de maus tratos e tortura durante a detenção – reduz os períodos de duração da prisão preventiva.

100. Em relação com os serviços de defesa pública na Argentina, a CIDH recebeu informações que indicam que, tanto em âmbito federal como na província de Buenos Aires, a debilidade dessa instituição está diretamente relacionada com a sua falta de independência e a falta de políticas específicas para melhorar seu papel e sua atuação no sistema. Especificamente, representantes da sociedade civil relataram que a falta de criação de um Ministério Público da Defesa, com autonomia garantida, deteriora o desempenho adequado dos defensores dativos, pois estes “acabam ficando vulneráveis a pressões da Procuradoria Geral e do Poder

¹⁶⁹ CIDH, *Relatório Anual 2014*, Capítulo V: Jamaica, paras. 89 e 92. CIDH, Audiência de “Seguimento ao Relatório da CIDH sobre a Situação dos Direitos Humanos na Jamaica”, 150 período ordinário de sessões, 27 de março de 2014.

¹⁷⁰ CIDH, Consulta de Especialistas sobre “Medidas para Reduzir a Prisão Preventiva nas Américas”, Washington DC, 20 de maio de 2016. Informação proporcionada por Ernesto de la Jara, IDL.

¹⁷¹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação E “Defesa Jurídica.

¹⁷² Neste sentido, *Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos*, artigo 16. Resposta ao Questionário de Consulta do *Instituto de Justicia Procesal Penal y Documental*, México, enviada em 23 de maio de 2016.

Executivo”¹⁷³. Adicionalmente, o Comitê de Direitos Humanos da ONU, em 2016, manifestou sua preocupação pela falta de autonomia funcional e orçamentária da Defensoria Pública, assim como pela insuficiência de recursos destinados à Defensoria Pública Federal e às defensorias das províncias para exercer suas funções.¹⁷⁴ No que diz respeito a este assunto, os órgãos do Sistema Interamericano estabeleceram que um dos parâmetros fundamentais a ser observado sobre as garantias judiciais mínimas durante o processo é a preservação da independência funcional e orçamentária da defensoria pública em relação com outros órgãos do Estado e as próprias autoridades judiciais e promotores.¹⁷⁵ Nesse sentido, a CIDH recorda aos Estados que, para que a defesa pública possua a mesma capacidade institucional de administrar os processos que o Ministério Público, aqueles devem outorgar, através de sua legislação interna, autonomia funcional, administrativa e financeira aos sistemas de defesa pública, buscando a igualdade funcional com o Ministério Público e a estabilidade laboral dos defensores públicos.¹⁷⁶

2. Política de atenção para pessoas em prisão preventiva como boa prática sobre o tema

101. A CIDH destaca os esforços realizados pela Defensoria Pública de São Paulo para oferecer melhor atendimento às pessoas em prisão preventiva, garantindo assim uma defesa mais adequada em seus processos. Nesse sentido, através da Deliberação No. 297, de maio de 2014, o Conselho Superior da Defensoria Pública de São Paulo criou uma política especial de atenção para pessoas em prisão preventiva.¹⁷⁷ Conforme esta deliberação, foi instituída a prática que consiste em 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

¹⁷³ CELS, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 13 de julho de 2016. Informação também proporcionada por organizações da sociedade civil durante a visita da Relatoria à Argentina, setembro de 2016.

¹⁷⁴ Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, Observações finais sobre o quinto relatório periódico da Argentina, 117 período de sessões, 20 de junho a 15 de julho de 2016, para. 33.

¹⁷⁵ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 192. Ver também, CIDH, *Garantias para a independência de operadores de justiça: em busca do fortalecimento do acesso à justiça e do estado de direito nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, adotado em 5 de dezembro de 2013, paras. 45-48.

¹⁷⁶ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação E “Defesa Jurídica”.

¹⁷⁷ Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Brasil, *Deliberação CSDP No. 297*, 8 de maio de 2014.

direitos à vida e integridade pessoal.¹⁷⁸ 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.¹⁷⁹

102. A CIDH também foi informada sobre várias vantagens relacionadas com a criação deste programa de atenção especializada. Especificamente, em virtude da informação coletada durante as entrevistas, os defensores públicos podem preparar melhor o caso dentro de um prazo relativamente curto após as entrevistas. Além disso, a realização destas visitas permite obter dados relevantes para nortear políticas públicas, por exemplo, aquelas relacionadas com a prevenção de tortura e maus tratos durante a detenção. Nesse sentido, conforme a normativa que cria esta política, os defensores públicos estão obrigados a indagar sobre a existência de qualquer tipo de ameaça, tortura e maus tratos.¹⁸⁰ De acordo com a informação adquirida durante as visitas realizadas no ano de 2015, 43.2% dos homens e 30.5% das mulheres atendidas relataram que sofreram violência no momento de sua detenção.¹⁸¹ Por último, a presença constante de defensores públicos nos centros de detenção, e uma consequente resposta rápida diante de eventuais abusos policiais, poderiam constituir um fator importante para prevenir a tortura e os maus tratos.¹⁸²
103. Sobre o funcionamento concreto desta iniciativa, a informação recebida pela Comissão¹⁸³ indica que, na primeira instância, a Divisão de Apoio ao Atendimento do Preso Provisório (DAP)¹⁸⁴ apoia os membros da Defensoria Pública na preparação das visitas aos centros de detenção.

¹⁷⁸ Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Brasil, Deliberação CSDP No. 297, 8 de maio de 2014, artigo 1.

¹⁷⁹ Informação da Defensoria Pública de São Paulo “Atendimento às pessoas presas provisoriamente na cidade de São Paulo”, novembro de 2016. Informação enviada ao Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, 30 de março de 2017.

¹⁸⁰ Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Deliberação CSDP No. 297, 8 de maio de 2014, artigo 1.

¹⁸¹ Informação da Defensoria Pública de São Paulo “Atendimento às pessoas presas provisoriamente na cidade de São Paulo”, novembro de 2016. Informação enviada ao Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, 30 de março de 2017.

¹⁸² Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016 (Pesquisadora: Mirte Postema).

¹⁸³ A informação sobre o funcionamento desta medida é baseada principalmente na documentação realizada pelo Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, coletada através de entrevistas com funcionários da Defensoria Pública de São Paulo, Brasil, em fevereiro de 2016 e março de 2017. Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016.

¹⁸⁴ Divisão de Apoio ao Atendimento do Preso Provisório.

Nesse sentido, alguns dias antes da visita, essa entidade lhes entrega uma lista com informação enviada pelos tribunais, contendo os seguintes dados: nome da pessoa em prisão preventiva, motivo e data de sua detenção, e lugar onde está preso. Adicionalmente, o DAP assessora a Defensoria Pública mediante o envio de documentação adicional eventualmente necessária sobre as pessoas detidas, ou a realização de diligências especiais, como por exemplo, a mudança da data de uma audiência judicial caso esta haja sido marcada na data de realização de uma visita.¹⁸⁵

104. Duas vezes ao mês, cada um dos 719 defensores públicos de São Paulo visitam um centro de detenção, o qual é selecionado em consulta com o DAP. Em geral, as visitas a prisões são programadas para as manhãs, para evitar conflitos com as audiências judiciais que habitualmente ocorrem à tarde.¹⁸⁶ A visita aos presos é realizada em ambiente privado, e sem a presença de guardas. Durante a entrevista, os objetivos esperados são os seguintes: a) proporcionar à pessoa acusada informação preliminar sobre os motivos de sua detenção, acusações, possibilidades de liberdade, tramitação processual, e atuação da defesa; b) obter informação sobre as formas de entrar em contato com seus familiares e outras pessoas próximas; c) indagar sobre elementos que possam facilitar o seu pedido de liberdade ou a aplicação de prisão domiciliar; d) obter dados relevantes para fortalecer sua defesa técnica; e) fiscalizar as condições de detenção e identificar possíveis violações aos direitos humanos das pessoas detidas; f) estabelecer um contato contínuo com a pessoa acusada após o contato inicial; e g) identificar e tratar de casos que requerem ações relacionadas com a manutenção da estrutura familiar.¹⁸⁷ Especificamente, para que a entrevista se concentre na situação particular da pessoa detida, os defensores utilizam duas fichas padrão, uma para homens e outra para mulheres; no entanto, em ambos os documentos há espaço para “outras informações relevantes”, onde são incluídas condições especiais, tais como identidade e expressão de gênero, ou temas de saúde.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Informação da Defensoria Pública de São Paulo, enviada ao Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, 17 de agosto de 2016.

¹⁸⁶ Para realizar estas visitas, os defensores recebem uma diária conforme a Lei No. 988/2006, a fim de custear os gastos de traslado até a penitenciária. Lei Complementar Estadual No. 988/2006, Brasil, publicada em 9 de janeiro de 2006.

¹⁸⁷ Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Deliberação CSDP No. 297, 8 de maio de 2014, artigo 1.

¹⁸⁸ Informação da Defensoria Pública de São Paulo “Atendimento às pessoas presas provisoriamente na cidade de São Paulo”, novembro de 2016. Informação enviada ao Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, 30 de março de 2017. Além disso, a perspectiva de gênero para a realização de entrevistas também está incluída em: Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Deliberação CSDP No. 297, 8 de maio de 2014, artigo 4.

105. Depois da visita, o defensor sistematiza a informação coletada e a coloca em um servidor que pode ser acessado pelo DAP. Por sua vez, esta entidade transmite as respectivas informações para o defensor responsável pelo caso. Caso o advogado defensor necessite de informações adicionais sobre determinado assunto, esta pode ser solicitada ao DAP, que programará outra visita de seguimento com a pessoa processada, e informará o próximo defensor que visite esse centro penitenciário sobre essa solicitação.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016.

CAPÍTULO 3
MEDIDAS ALTERNATIVAS À
PRISÃO PREVENTIVA

MEDIDAS ALTERNATIVAS À PRISÃO PREVENTIVA

106. Neste capítulo, a Comissão detalha os parâmetros relativos a obrigações gerais para a aplicação de medidas alternativas, tais como a determinação das medidas, supervisão de sua implementação, e descumprimento de obrigações impostas durante a aplicação das mesmas, e examina as vantagens da aplicação destas medidas em comparação com a decretação da prisão preventiva. Além disso, a CIDH faz seguimento do progresso alcançado em matéria legislativa e administrativa para a aplicação destas medidas, e sobre os esforços empreendidos para supervisionar sua aplicação, e determinar as ações pertinentes em caso de seu descumprimento. Especificamente, a CIDH refere-se a mecanismos de monitoramento eletrônico, processos de justiça penal restaurativa, e tribunais ou cortes de drogas. Essa análise leva em consideração que, de acordo com a pesquisa realizada para elaborar este estudo, a CIDH identificou que estas medidas concentram a maior parte dos esforços realizados pelos Estado da região.

A. Considerações gerais

107. No que diz respeito à determinação das medidas alternativas, em seu Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas, a CIDH alentou os Estados a aplicar medidas alternativas de maneira racional, de acordo com a sua finalidade e eficácia, considerando as características de cada caso,¹⁹⁰ e com o devido respeito aos princípios de legalidade, necessidade e proporcionalidade.¹⁹¹ Em se considerando os parâmetros fundamentais de aplicação da prisão preventiva, as medidas alternativas àquela somente podem ser aplicadas quando o perigo de fuga ou obstrução das investigações não possa ser razoavelmente evitado. Com efeito, a autoridade judicial deve optar pela aplicação da medida menos danosa, e considerar a todo o momento uma perspectiva de gênero e, se for o caso, o interesse superior da criança ou o impacto negativo possivelmente causado a outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco. A

¹⁹⁰ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação B “Aplicação de outras medidas cautelares distintas da prisão preventiva”.

¹⁹¹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 230.

autoridade judicial tem o dever de determinar essas medidas sem demora.¹⁹² Por sua vez, nos casos em que o promotor solicite a aplicação da prisão preventiva, deve justificar a inviabilidade da aplicação de medidas alternativas.¹⁹³

108. Com efeito, a utilização das medidas alternativas à prisão preventiva foi uma das principais recomendações da CIDH em seu relatório de 2013 sobre prisão preventiva, a fim de racionalizar o uso da prisão preventiva – e, conseqüentemente, combater a superlotação carcerária.¹⁹⁴ Nesse sentido, e para assegurar o comparecimento da pessoa acusada ou evitar a obstrução das investigações, a CIDH recomendou aos Estados que considerassem as seguintes medidas: a) a promessa do acusado de participar do processo e não obstruir a investigação; b) a obrigação de se sujeitar ao cuidado ou vigilância de uma pessoa ou instituição determinada, conforme as condições impostas; c) a obrigação de comparecer periodicamente perante o juiz ou outra autoridade designada; d) a proibição de sair de determinado âmbito territorial sem autorização prévia; e) a retenção de documentos de viagem; f) o abandono imediato do domicílio, quando envolver fatos de violência doméstica e a vítima conviva com o acusado; g) o pagamento pessoal ou feito por terceiro de caução de valor adequado; h) a vigilância do réu através de algum dispositivo de monitoramento ou rastreamento eletrônico que determine a sua localização; e i) a prisão no seu domicílio ou naquele de outra pessoa, sem vigilância ou com aquela ordenada pelo juiz.¹⁹⁵ Por sua vez, as Regras de Tóquio das Nações Unidas estipulam que, para garantir a efetividade da utilização destas medidas, os Estados devem dispor de um amplo leque de opções, a fim de que se determine a medida mais adequada, de acordo com as particularidades de cada caso.¹⁹⁶

¹⁹² Neste sentido, também se pronunciaram a Organização das Nações Unidas e o Comitê de Ministros da Europa. ONU, Regras de Tóquio, adotadas pela Assembleia Geral em sua Resolução 45/110, de 14 de dezembro de 1990, Regra 6.2; Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), Manual de Princípios Básicos y Prácticas Prometedoras en la Aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento, 2010, p. 22; e Comitê de Ministros, Recomendação Rec(2006)13 sobre o uso da prisão preventiva, as condições para sua aplicação e as medidas de proteção contra abusos, adotada em 27 de setembro de 2006.

¹⁹³ CIDH, Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação C “Marco normativo e aplicação da prisão preventiva”.

¹⁹⁴ CIDH, Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, paras. 241 e 291. Neste sentido, ver ONU, Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento dos Reclusos (Regras Mandela), E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, 21 de maio de 2015, Regra 12; CrEDH, Caso Torreggiani e outros v. Itália, Sentença de 8 de janeiro de 2013 (Segunda Turma), paras. 76 e 95, e Caso Ananyev e outros v. Rússia, Sentença de 10 de janeiro de 2012 (Primeira Turma), paras. 144 – 145 e 197 e ss.

¹⁹⁵ CIDH, Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação A “De caráter geral relativas a políticas estatais”.

¹⁹⁶ A esse respeito, as Regras de Tóquio indicam que “o número e o tipo das medidas não privativas da liberdade disponíveis devem estar estabelecidos de forma que seja possível determinar as penas de maneira coerente”.

109. Além das graves consequências da superlotação carcerária, que foram analisadas detalhadamente em seu relatório de 2013, a CIDH vem trabalhando sobre esse tema através de todos os seus mecanismos. Através do sistema de casos e medidas cautelares, por exemplo, ficou clara a situação de tensão e violência provocada pela superlotação, assim como os riscos causados por esta situação à vida e integridade pessoal das pessoas privadas de liberdade, pois, dentre outras questões: a) impede a classificação dos presos por categorias; b) dificulta o acesso a serviços básicos; c) facilita a proliferação de doenças; d) gera um ambiente em que as condições de insalubridade e higiene são deploráveis; e) restringe o acesso dos internos a atividades produtivas e propicia a corrupção; f) prejudica o contato familiar dos reclusos; e g) causa sérios problemas para a administração penitenciária.
110. Além da redução da superlotação carcerária, a utilização de medidas alternativas à prisão preventiva implica importantes vantagens em distintos sentidos. Em primeiro lugar, a aplicação destas constitui uma das medidas mais eficazes para: a) evitar a desintegração e estigmatização com a comunidade derivadas das consequências pessoais, familiares e sociais ocasionadas pela prisão preventiva; b) diminuir os índices de reincidência; e c) utilizar os recursos públicos de forma mais eficiente.¹⁹⁷ Em relação a este último ponto, a Comissão asseverou que a detenção preventiva é uma medida cautelar economicamente onerosa para os cofres públicos, se comparada com aquelas não privativas da liberdade e, neste sentido, a modernização da administração de justiça deve considerar o uso das medidas alternativas como meio para aperfeiçoar a utilidade social do sistema de justiça criminal e os recursos disponíveis.¹⁹⁸ Por outro lado, como indicado pela CIDH, as pessoas em prisão preventiva estão em situação de desvantagem processual em relação àquelas que respondem o processo em liberdade.¹⁹⁹ Nesse sentido, conforme o Grupo de Trabalho sobre Detenções Arbitrárias das Nações Unidas, as pessoas que estão em prisão preventiva tem menos probabilidade de ser absolvidas que aquelas que permanecem em liberdade até o julgamento.²⁰⁰

ONU, Regras de Tóquio, adotadas pela Assembleia Geral em sua Resolução 45/110, de 14 de dezembro de 1990, Regra 2.3.

¹⁹⁷ Neste sentido, ver para. 21.

¹⁹⁸ CIDH, Quinto relatório sobre a situação dos direitos humanos na Guatemala, Cap. VII, OEA/Ser.L/V/II.111, 6 de abril de 2011, para. 36; e CIDH, Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 241.

¹⁹⁹ CIDH, Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 158.

²⁰⁰ Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária, Relatório do Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária, E/CN.4/2006/7, 12 de dezembro de 2005, para. 66.

B. Avanços e desafios na aplicação de medidas alternativas

1. Medidas legislativas, administrativas e judiciais

111. No âmbito legislativo, a CIDH observa que Estados como a Argentina, México e Peru modificaram suas legislações a fim de ampliar seu catálogo de medidas alternativas à prisão preventiva. Nesse sentido, no México, o Código Nacional de Processo Penal de 2016 prevê uma ampla variedade de medidas alternativas.²⁰¹ No Peru, o Decreto Legislativo No. 1229, de 25 de setembro de 2015, modificou o Código de Processo Penal de 2004, e consagra medidas alternativas adicionais àquelas incluídas no referido código,²⁰² pois este unicamente regulamentava o comparecimento simples e restritivo, e a prisão domiciliar.²⁰³ O Código Orgânico Penal Integral do Equador, por sua vez, prevê em seu artigo 522 a aplicação de quatro tipos de medidas alternativas: proibição de sair do país; comparecimento periódico perante determinada autoridade ou instituição; prisão domiciliar; e aparelho de monitoramento eletrônico.²⁰⁴ A CIDH observa também que o novo código da Argentina – diferentemente da normativa vigente, que só prevê a caução real, pessoal ou juramentada²⁰⁵ – inclui uma ampla gama de medidas alternativas à prisão preventiva.²⁰⁶ A Defensoria Geral da Nação da Argentina informou à CIDH que, apesar do novo código

²⁰¹ Dentre estas medidas, destacamos as seguintes: apresentação periódica perante autoridade judicial ou outra autoridade designada, fiança, confisco de bens, submissão ao cuidado ou vigilância de determinada pessoa ou instituição, institucionalização, proibição de se aproximar de determinadas pessoas ou lugares, exclusão imediata do domicílio, suspensão temporal do exercício de atividade laboral, rastreadores eletrônicos, e prisão domiciliar. Código Nacional de Processo Penal, México, em vigor desde 18 de junho de 2016, artigo 155.

²⁰² Neste sentido, as seguintes medidas foram adicionadas à normativa peruana: submissão ao cuidado ou vigilância de determinada pessoa ou instituição, proibição de se ausentar do local onde reside, proibição de ir a determinados lugares, apresentação perante determinada autoridade, proibição de se comunicar com ou aproximar da vítima ou de certas pessoas, fiança, vigilância eletrônica pessoal. Decreto Legislativo No. 1229 que declara de interesse público e prioridade nacional o fortalecimento da infraestrutura dos serviços penitenciários, Peru, em vigor desde 25 de setembro de 2015, artigo 288.

²⁰³ Código de Processo Penal, Peru, em vigor desde 29 de julho de 2004, artigos 287 (comparecimento restritivo); artigo 290 (prisão domiciliar), e artigo 291 (comparecimento simples).

²⁰⁴ Código Orgânico Penal Integral, Equador, em vigor desde 10 de agosto de 2014.

²⁰⁵ Defensoria Geral da Nação, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 22 de junho de 2016. Anexo I “Prisão Preventiva: Análise de jurisprudência e informação estatística”, p. 15.

²⁰⁶ Dentre estas medidas, destacam-se as seguintes: promessa de participar do processo e não obstruir a investigação; obrigação de se sujeitar ao cuidado ou vigilância de uma pessoa ou instituição determinada; comparecimento periódico perante o juiz ou outra autoridade designada; proibição de sair de determinado âmbito territorial; retenção de documentos de viagem; proibição de comparecer a determinadas reuniões, visitar certos lugares, de se comunicar com ou se aproximar de determinadas pessoas; abandono imediato do domicílio; caução real ou pessoal; vigilância eletrônica; e prisão domiciliar. Código de Processo Penal da Nación, Lei 27.063 (ainda não vigente), Argentina, sancionado em 4 de dezembro de 2015 e publicado no Diário Oficial de 10 de dezembro de 2014, artigo 177.

ainda não ter entrado em vigor, a disposição legal que prevê a incorporação de novas medidas alternativas possibilitou a sua aplicação pelas autoridades judiciais.²⁰⁷

112. Em âmbito administrativo, a CIDH celebra as iniciativas adotadas por Estados como o Brasil, Canadá e Colômbia. Assim sendo, a Comissão destaca a adoção pelo Brasil, em maio de 2016, da Política Nacional de Alternativas Penais, que é executada pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), e tem por finalidade reduzir o encarceramento massivo através da aplicação de alternativas penais à privação de liberdade.²⁰⁸ De acordo com esta política, foi criado um grupo de especialistas para elaborar modelos de gestão enfocados em cinco áreas principais: a) promoção da liberação de presos e mínima intervenção da polícia; b) combate contra a cultura do encarceramento; c) aumento e melhora da rede de acompanhamento das alternativas penais; d) fomento da participação e supervisão comunitárias na aplicação destas medidas; e e) gestão da informação.²⁰⁹ Da mesma forma, nesse mesmo ano, a CIDH destaca que o Ministério da Justiça brasileiro emitiu os “Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais”, que consagram as bases de aplicação e administração deste tipo de medidas.²¹⁰ Especificamente, a CIDH destaca a diretriz 18, que prevê a realização de esforços conjuntos pelo sistema de justiça e sociedade civil para criar amplas redes de cuidado e assistência visando a inclusão das pessoas beneficiárias das medidas na comunidade. Essas redes de assistência incluem várias linhas de atuação, por exemplo: saúde mental, trabalho, formação profissional, assistência jurídica e social, formação e difusão cultural, redes de segurança para mulheres, e redes de proteção para pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco.²¹¹
113. Em relação com o Canadá, a Comissão destaca que, em agosto de 2015, o Ministério de Justiça da província de Saskatchewan criou um comitê diretivo para examinar a situação da prisão preventiva nessa província.²¹² Dentre suas linhas de atuação, destaca-se a aplicação de medidas

²⁰⁷ Defensoria Geral da Nação, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 22 de junho de 2016.

²⁰⁸ Especificamente, sua meta principal é reduzir em 10% a população prisional do país até 2019. Portal Brasil, Nota de Imprensa “[Governo institui a Política Nacional de Alternativas Penais](#)”, 3 de maio de 2016.

²⁰⁹ Ministério da Justiça, Brasil, “[Portaria No. 495, de 28 de abril de 2016](#)”, publicado em 2 de maio de 2016.

²¹⁰ Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional e Conselho Nacional de Justiça, Brasil, “[Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais](#)”, abril de 2016.

²¹¹ Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional e Conselho Nacional de Justiça, Brasil, “[Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais](#)”, abril de 2016. Ver também: Conselho Nacional de Justiça, Brasil “[CNJ e MJ disponibilizam publicação sobre a política de alternativas penais](#)”, 28 de abril de 2017.

²¹² Esse comitê foi formado com integrantes do Ministério da Justiça, da polícia de Prince Albert e Saskatoon, e da Defensoria de Saskatchewan. Ministério da Justiça, Saskatchewan, Canadá, [Relatório Anual 2015-2015](#), p. 10.

alternativas.²¹³ Na Colômbia, por sua vez, a CIDH observa que o Documento 3828 de 2015, do Conselho Nacional de Política Econômica e Social,²¹⁴ estabeleceu que uma das medidas destinadas a superar os problemas do sistema penitenciário era a criação de mecanismos alternativos ao encarceramento, e a racionalização do uso da prisão preventiva.²¹⁵

114. No que diz respeito ao Poder Judiciário, a CIDH celebra os esforços realizados pelos Estados Unidos para fortalecer as medidas alternativas à prisão preventiva. Nesse sentido, 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 do 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) “liberação por reconhecimento”, isto é, 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.²¹⁶ A CIDH também observa que, em maio desse mesmo ano, 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.²¹⁷ Uma das principais linhas de atuação concentrou-se exatamente na utilização de medidas alternativas e, 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.²¹⁸
115. Em termos gerais, a CIDH destaca que, dentro do lapso temporal que corresponde à análise deste relatório, os tipos de medidas mais utilizadas pelos Estados na região foram os seguintes: a) mecanismos de

²¹³ Ministério da Justiça, Saskatchewan, Canadá, Relatório Anual 2015-2015, p. 10.

²¹⁴ Para mais informações, ver para. 67.

²¹⁵ Conselho Nacional de Política Econômica e Social, Colômbia, Documento CONPES 3828, 19 de maio de 2015, p. 63.

²¹⁶ *American University Washington College of Law- Center for Human Rights & Humanitarian Law's Impact Litigation Project, "Pretrial detention in the United States of America, Canada and the Caribbean"*. Informação enviada à CIDH em 26 de abril de 2017. Ver também: Governo da Cidade de Nova Iorque, Nota de Imprensa *"Mayor de Blasio Announces \$17.8 Million to Reduce Unnecessary Jail Time for People Waiting for Trial"*, 8 de julho de 2015.

²¹⁷ *Intergovernmental Pretrial Justice Reform Task Force*, estado do Maine, EUA, Report on the Intergovernmental Pretrial Justice Reform Task Force, dezembro de 2015.

²¹⁸ *Intergovernmental Pretrial Justice Reform Task Force*, estado do Maine, EUA, Report on the Intergovernmental Pretrial Justice Reform Task Force, dezembro de 2015.

monitoramento eletrônico, b) processos de justiça penal restaurativa, e c) programas de tratamento de drogas supervisionados judicialmente.

2. Supervisão da aplicação de medidas alternativas

116. De acordo com a informação em posse da CIDH, um dos principais desafios relacionados com a adoção de medidas não privativas da liberdade é a falta de informação disponível sobre o monitoramento e supervisão das mesmas. Nesse sentido, a falta de estatísticas claras e confiáveis sobre o grau de cumprimento das obrigações impostas mediante determinada medida alternativa pode provocar a falta de eficácia dos mecanismos de controle e monitoramento dessas medidas, assim como uma inadequada coordenação entre as autoridades envolvidas. Portanto, a Comissão reitera que, para que os Estados possam supervisionar de maneira efetiva a aplicação das medidas alternativas, devem produzir estatísticas e informações confiáveis e sistemáticas sobre os resultados obtidos com a aplicação destas medidas, a fim de também identificar eventuais obstáculos em sua aplicação.²¹⁹ Além disso, a fim de fortalecer os mecanismos de supervisão das medidas alternativas à prisão preventiva, a CIDH recomenda aos Estados realizar avaliações periódicas que permitam analisar e verificar seus objetivos, funcionamento e eficácia, assim como promover e supervisionar sua aplicação, através de mecanismos de monitoramento com perspectiva de gênero e enfoques diferenciados.
117. Durante os últimos anos, a CIDH observa que a Argentina, Brasil, Estados Unidos e México obtiveram avanços importantes relativos ao monitoramento e supervisão das medidas alternativas à prisão preventiva. Assim sendo, o novo Código de Processo Penal da Argentina, ainda não vigente, prevê em seu artigo 177 a criação do Escritório de Medidas Alternativas e Substitutivas, a fim de monitorar o cumprimento destas medidas.²²⁰ No estado do Maine, Estados Unidos, o grupo de trabalho criado para analisar a situação de prisão preventiva concentrou-se principalmente nas recomendações relativas à supervisão de medidas alternativas.²²¹ Por sua vez, o Código Nacional de Processo Penal do México

²¹⁹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 238. Sobre este aspecto, as Regras de Tóquio estipulam que, dentro do sistema de justiça criminal, devem ser criados mecanismos de investigação e processamento de informação para reunir e analisar dados e estatísticas sobre a aplicação dos regimes não privativos da liberdade. ONU, *Regras de Tóquio*, adotadas pela Assembleia Geral em sua Resolução 45/110, de 14 de dezembro de 1990, Regra 20.3.

²²⁰ *Código de Processo Penal da Nação, Lei 27.063* (ainda não vigente), Argentina, sancionado em 4 de dezembro de 2015 e publicado no Diário Oficial em 10 de dezembro de 2014, artigo 177.

²²¹ *Intergovernmental Pretrial Justice Reform Task Force*, estado do Maine, EUA, *Report on the Intergovernmental Pretrial Justice Reform Task Force*, dezembro de 2015.

disciplina as principais obrigações da autoridade encarregada de avaliar e supervisionar este tipo de medidas,²²² o que tem sido concretizado através das Unidades de Medidas Cautelares (“UMECA”).²²³ A esse respeito, após pedidos de acesso à informação pública, várias organizações da sociedade civil do México relataram que, até setembro de 2015, diversas entidades federativas apresentavam altos índices de efetividade no cumprimento das medidas alternativas à prisão preventiva. Nesse sentido, as organizações indicam que os estados de Baja California, Guerrero, Morelos, Puebla e a Cidade do México exibiam taxas de efetividade de aproximadamente 95%.²²⁴

118. A CIDH destaca, ainda, que a autoridade que supervisiona o cumprimento das medidas alternativas no caso do México conta com participação de organizações da sociedade civil, as quais auxiliam na supervisão de medidas cautelares. Representantes da sociedade civil inclusive informaram que se encontra em processo de formação uma rede de aproximadamente 14 organizações “auxiliares na Supervisão de Medidas Cautelares de adultos e adolescentes na Cidade do México”, e que disponibilizará programas educativos, de tratamento, laborais e de serviço comunitário.²²⁵ No caso do Brasil, como parte dos seus “Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais”, está prevista a criação e realização de processos de capacitação contínuos para as redes sociais que participam da aplicação e supervisão de medidas alternativas.²²⁶
119. Sobre o anteriormente exposto, a CIDH celebra os esforços dos Estados da região para incluir a sociedade civil nos mecanismos de supervisão e monitoramento das medidas alternativas. A Comissão destaca que, na

²²² [Código Nacional de Processo Penal](#), México, em vigor desde 18 de junho de 2016, artigo 164.

²²³ O primeiro antecedente das UMECAs ocorreu no estado de Morelos em 2011, e se concentrou em adolescentes. Em 2012, o primeiro programa para adultos foi inaugurado no mesmo estado. *Instituto para la Seguridad y Democracia (INSYDEM)*, Comunicado de Imprensa “*Morelos: UMECA para adultos, en marcha; promoverá alternativas a la prisión preventiva*”, 16 de agosto de 2012.

Dentre as principais funções dessa unidade de supervisão estão: a) atualizar uma base de dados sobre as medidas cautelares e obrigações impostas, seu acompanhamento e conclusão; b) solicitar e proporcionar informações a órgãos com funções similares; e c) realizar os pedidos de apoio para obter informações requeridas por outros órgãos. [Código Nacional de Processo Penal](#), México, em vigor desde 18 de junho de 2016, artigo 177.

²²⁴ Particularmente, Baja California, Guerrero, Morelos, Puebla e a Cidade do México, respectivamente, apresentam percentuais de eficácia de 98%, 97%, 94%, 91% e 96%. *Instituto de Justicia Procesal Penal y Documental*, México. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 23 de maio de 2016.

²²⁵ *Instituto de Justicia Procesal Penal y Documental*, México. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 23 de maio de 2016.

²²⁶ Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional e Conselho Nacional de Justiça, Brasil, “[Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais](#)”, abril de 2016. Ver também: Conselho Nacional de Justiça, Brasil “[CNPJ e MJ disponibilizam publicação sobre a política de alternativas penais](#)”, 28 de abril de 2017.

aplicação das referidas medidas, os Estados devem empreender os esforços necessários para garantir não apenas uma coordenação eficiente entre as autoridades vinculadas à justiça criminal e outras entidades de apoio que forneçam distintos tipos de assistência, mas também entre estas instâncias e organizações da sociedade civil. Especificamente, o envolvimento da sociedade civil e de mecanismos comunitários nessas iniciativas é essencial para alcançar os seguintes objetivos: a) garantir uma plena integração comunitária; b) assegurar uma estrutura de acompanhamento mais sólida no cumprimento das medidas alternativas; c) contar com um maior apoio na tarefa de conscientização sobre as vantagens de sua aplicação; e d) inspirar mais confiança nas pessoas beneficiárias sobre a sua utilização.

3. Descumprimento das medidas alternativas

120. Uma das recomendações feitas pela CIDH em seu relatório sobre prisão preventiva de 2013 indicava que o descumprimento das medidas cautelares não privativas da liberdade poderia implicar sanções, porém não justifica automaticamente a decretação da prisão preventiva.²²⁷ De acordo com as Regras de Tóquio, qualquer decisão tomada pela autoridade competente sobre a modificação ou revogação das medidas não privativas da liberdade deve ser baseada em uma análise cuidadosa das alegações apresentadas pelas autoridades supervisoras e pela pessoa afetada pela medida.²²⁸
121. A CIDH observa que, durante o período compreendido nesta análise, México e Equador incorporaram, respectivamente, no Código Nacional de Processo Penal e no Código Orgânico Penal Integral disposições focalizadas no tratamento a ser dado em caso de descumprimento de medidas alternativas à prisão preventiva e que, em geral, estão de acordo com os padrões internacionais sobre o assunto.²²⁹ Adicionalmente, a CIDH expressa sua preocupação com as informações recebidas no sentido de que na Argentina – em âmbito federal – devido ao descumprimento de uma medida alternativa, na prática, a autoridade judicial impõe exclusivamente

²²⁷ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, paras. 231 e 326. Recomendação B “Aplicação de outras medidas cautelares distintas da prisão preventiva”. Neste sentido, ONU, *Regras de Tóquio*, adotadas pela Assembleia Geral em sua Resolução 45/110, de 14 de dezembro de 1990.

²²⁸ ONU, *Regras de Tóquio*, adotadas pela Assembleia Geral em sua Resolução 45/110, de 14 de dezembro de 1990, Regra 14.2.

²²⁹ *Código Nacional de Processo Penal*, México, em vigor desde 18 de junho de 2016, artigo 174. *Código Orgânico Penal Integral*, Equador, em vigor desde 10 de agosto de 2014, artigo 542.

uma medida privativa da liberdade de forma imediata e sem uma análise prévia.²³⁰

C. Tipos de medidas alternativas

1. Mecanismos de monitoramento eletrônico

122. Em seu relatório sobre prisão preventiva, a CIDH recomendou, dentre outras medidas, que os Estados aplicassem “a vigilância do réu através de algum aparelho eletrônico de rastreamento ou posicionamento geográfico” como substituto da prisão preventiva.²³¹ Em termos gerais, este tipo de monitoramento serve para determinar a localização de pessoas processadas – e também condenadas – dentro de um raio de ação e deslocamento, utilizando como ponto de referência o domicílio ou lugar estabelecido por seus beneficiários.

a. Medidas legislativas e administrativas sobre a matéria

123. A CIDH observa que, posteriormente ao seu relatório de 2013, a utilização dos mecanismos de monitoramento eletrônico constitui uma das medidas alternativas mais empregadas na região. Nesse sentido, países como a Argentina, Brasil, Costa Rica, Equador, Guatemala, Peru e República Dominicana realizaram várias ações de caráter legislativo e administrativo para intensificar a sua aplicação.

124. No âmbito legislativo, em 30 de setembro de 2014, a Costa Rica promulgou a Lei No. 9271 “Mecanismos de monitoramento eletrônico”²³². No caso do Equador, o Código Orgânico Penal Integral de 2014²³³ estabeleceu como medida alternativa à prisão preventiva o aparelho de monitoramento eletrônico. Em relação à Guatemala, a Lei de Implementação do Controle Eletrônico no Processo Penal, em vigor desde dezembro de 2016, regulamenta a aplicação do “controle eletrônico no processo penal” [...] na

²³⁰ Procuradoria Penitenciária da Nação, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 22 de maio de 2016.

²³¹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação B “Aplicação de outras medidas cautelares distintas da prisão preventiva”.

²³² Lei No. 9271 “Mecanismos de monitoramento eletrônico”, Costa Rica, em vigor desde 30 de setembro de 2014.

²³³ Código Orgânico Penal Integral, Equador, em vigor desde 10 de agosto de 2014, disposição final.

modalidade de localização permanente de pessoas.²³⁴ No Peru, o monitoramento eletrônico de pessoas foi introduzido pela Lei No. 29499 de 2010,²³⁵ e em 2015 foram adotadas duas reformas legislativas estabelecendo mudanças em sua utilização.²³⁶ Como será melhor explicado posteriormente, Costa Rica, Equador e Peru incluíram em suas legislações um enfoque especial para mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, no que diz respeito à aplicação da referida medida.²³⁷ A CIDH também observa que uma das recomendações emitidas pelo Comitê Permanente de Assuntos Jurídicos e Constitucionais do Senado do Canadá – para combater o problema relacionado com atrasos processuais no sistema judicial – consistiu na “utilização o mais breve possível” dos mecanismos de monitoramento eletrônico.²³⁸ Nesse sentido o referido Comitê recomendou ao governo canadense assumir um papel de liderança e investir os recursos necessários para colaborar com os governos provinciais e territoriais, a fim de desenvolver e disponibilizar tecnologia e sistemas informáticos adequados para modernizar os procedimentos judiciais e a infraestrutura do Judiciário nesse tema.²³⁹

125. Em âmbito administrativo, a CIDH destaca os esforços realizados pela Argentina e Brasil na utilização destes mecanismos. Nesse sentido, o governo federal da Argentina criou o Programa de Assistência a Pessoas sob Monitoramento Eletrônico, através do Decreto No. 1379 do Ministério de Justiça e Direitos Humanos, de 16 de junho de 2015. Em março de 2016, através do Decreto No. 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.²⁴⁰ Sobre este programa, a CIDH recebeu informações de que várias províncias estão trabalhando para reproduzir estes esforços, como por exemplo, Mendoza, Jujuy, San Juan, Tucumán, e

²³⁴ [Lei de Implementação do Controle Eletrônico no Processo Penal \(Decreto 49-2016\)](#), Guatemala, em vigor desde 22 de dezembro de 2016.

²³⁵ [Lei No. 29499, que estabelece a vigilância eletrônica pessoal](#), publicada em 16 de janeiro de 2010.

²³⁶ [Decreto Supremo No. 002-2015-JUS, que modifica e incorpora artigos ao Regulamento para a implementação da Vigilância Eletrônica Pessoal estabelecida mediante a Lei Nº 29499](#), Peru, 13 de maio de 2015; e [Decreto Legislativo Nº1229, que declara de interesse público e prioridade nacional o fortalecimento da infraestrutura e os serviços penitenciários](#), Peru, 25 de setembro de 2015.

²³⁷ Ver para. 212.

²³⁸ *Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, [Delaying Justice and Denying Justice, An Urgent Need to Address Lengthy Court Delays in Canada](#)*, agosto de 2016, p. 15.

²³⁹ *Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, [Delaying Justice and Denying Justice, An Urgent Need to Address Lengthy Court Delays in Canada](#)*, agosto de 2016, p. 15.

²⁴⁰ Ministério de Justiça e Direitos Humanos, Argentina, [Resolução 86/2016](#), 23 de março de 2016. Na primeira etapa, seu âmbito de aplicação limitou-se a pessoas processadas ou condenadas pela justiça penal nacional ou federal, que podiam ter acesso à prisão domiciliar, e residissem na Cidade Autônoma de Buenos Aires ou em diversas zonas da província de Buenos Aires. Ministério de Justiça e Direitos Humanos, Argentina, [Resolução 1379/2015](#), 26 de junho de 2015.

Buenos Aires. Além disso, a Direção Nacional de Readaptação Social informou que este programa oferece a vantagem adicional do acompanhamento psicossocial a todas as pessoas beneficiárias.²⁴¹ Sobre o número de pessoas que se beneficiam desta medida, em outubro de 2016 havia um total de 192 pessoas que eram portadoras das pulseiras eletrônicas em âmbito federal; estando a maioria em prisão preventiva (79%); 63% das beneficiárias eram mulheres; e 37% eram do sexo masculino.²⁴² Por sua vez, as províncias de Buenos Aires e Mendoza contavam, respectivamente, com um total de 1.245 e 68 pessoas beneficiárias desta medida.²⁴³

126. No Brasil, por sua vez, o Ministério da Justiça promulgou a Portaria No. 42 de 2015, criando um modelo de gestão para o monitoramento através de tornozeleiras eletrônicas.²⁴⁴ Com esta finalidade, o Departamento Penitenciário Nacional adotou as seguintes iniciativas: a) criou um grupo de trabalho interdisciplinar com experiência sobre o assunto; b) firmou um acordo de cooperação com o Conselho Nacional de Justiça para elaborar e estruturar as diretrizes e a promoção do programa de monitoramento eletrônico; e c) contratou uma consultoria especializada com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para analisar os serviços e experiências de monitoramento eletrônico no país.²⁴⁵ A partir da adoção desta medida, a CIDH destaca também a publicação de diversos documentos pelo Ministério da Justiça para estabelecer diretrizes para a aplicação destes mecanismos.²⁴⁶

b. Principais desafios

127. Em geral, no que diz respeito à utilização de mecanismos de monitoramento eletrônico, esta Comissão ressalta que, durante os últimos anos, dentre os desafios observados para sua aplicação destacam-se os

²⁴¹ Direção Nacional de Readaptação Social. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria à Argentina, setembro de 2016.

²⁴² Subsecretaria de Relações com o Poder Judiciário e Assuntos Penitenciários, Programa de Assistência a Pessoas sob Monitoramento Eletrônico. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria à Argentina, setembro de 2016.

²⁴³ Subsecretaria de Relações com o Poder Judiciário e Assuntos Penitenciários, Programa de Assistência a Pessoas sob Monitoramento Eletrônico. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria à Argentina, setembro de 2016.

²⁴⁴ Ministério da Justiça, Brasil "[Portaria nº 42 de 10 de fevereiro de 2015](#)", 10 de fevereiro de 2015.

²⁴⁵ Ministério da Justiça e Departamento Penitenciário Nacional, Brasil, "[A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil](#)", 2015.

²⁴⁶ Assim sendo, foram publicados os seguintes documentos: Ministério da Justiça e Departamento Penitenciário Nacional, Brasil, "[Planos Educacionais para Monitoração Eletrônica de Pessoas](#)", 2017; "[Diretrizes para tratamento e proteção de dados na monitoração eletrônica de pessoas](#)", 2016; "[A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil](#)", 2015.

seguintes: a) aplicação limitada dos mecanismos de monitoramento eletrônico; b) atrasos na aplicação desta medida; e c) obstáculos ao acesso da mesma pelas pessoas em situação de pobreza ou de baixa renda. Além disso, a CIDH recebeu informações que indicam que este tipo de mecanismos pode estigmatizar as pessoas beneficiárias pela notável visibilidade dos mesmos;²⁴⁷ e, portanto, exorta os Estados para garantir o desenvolvimento tecnológico necessário para sua utilização, a fim de que as características no emprego desses aparelhos não se tornem estigmatizantes em detrimento das pessoas beneficiárias dos mesmos.²⁴⁸

i. Aplicação limitada dos mecanismos de monitoramento eletrônico

128. A CIDH foi informada que um dos principais desafios que caracterizam a utilização destes mecanismos é a aplicação limitada dos mesmos, e a priorização desta medida em favor de pessoas que já foram condenadas, em relação àquelas que se encontram em prisão preventiva.
129. Assim sendo, no Estado peruano, por exemplo, a CIDH observa que, apesar do Decreto Legislativo No. 1229 de 2015 ampliar a procedência dos mecanismos de monitoramento eletrônico para condutas que ensejam uma acusação ou condenação de até oito anos, também restringe a aplicação da mesma. Especificamente, essa normativa limita a aplicação da vigilância eletrônica para pessoas que, apesar de acusadas ou condenadas por crimes com penas inferiores a oito anos, sejam acusadas ou condenadas por crimes contra a vida, o corpo ou a saúde, com agravantes; crime organizado, ou delitos de conotação sexual ou contra a liberdade sexual.²⁴⁹ Sobre esse ponto, a CIDH recebeu informações no sentido de que as autoridades do Instituto Nacional Penitenciário (INPE) consideram que as penas são altas para praticamente todos os crimes no Peru, portanto a aplicação desta medida para acusações ou penas inferiores a oito anos beneficiaria meramente um número muito limitado de pessoas.²⁵⁰

²⁴⁷ CIDH, Consulta de Especialistas “Medidas para Reduzir a Prisão Preventiva nas Américas”, Washington DC, 20 de maio de 2016. Informação proporcionada por Javier Carrasco, *Instituto de Justicia Procesal Penal*, e por Coletta Youngers, WOLA.

²⁴⁸ Neste sentido, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) observou que esta medida pode ser “relativamente intrusiva”, portanto requer um considerável desenvolvimento tecnológico. UNODC, *Manual de Principios Básicos y Prácticas Prometedoras en la Aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento*, 2010, p. 27.

²⁴⁹ Decreto Legislativo No. 1229 que declara de interesse público e prioridade nacional o fortalecimiento da infraestrutura dos serviços penitenciários, Peru, em vigor desde 25 de setembro de 2015.

²⁵⁰ CIDH, *Audiência pública “Medidas para reduzir a prisão preventiva nas Américas”*, 157 período ordinário de sessões, 5 de abril de 2016”. Informação proporcionada pelo *Instituto de Defensa Legal* (IDL). Ver também: *Instituto de Defensa Legal* (IDL), Peru. Resposta ao Questionário de Consulta enviada à CIDH em 18 de maio de 2016.

130. Em relação ao Brasil, a CIDH foi informada sobre o limitado número de pessoas processadas que são beneficiárias desta medida, em comparação com as pessoas condenadas que utilizam a tornozeleira eletrônica.²⁵¹ Segundo dados oficiais, em julho de 2015 o número de pessoas monitoradas por tornozeleira eletrônica era de 18.172,²⁵² das quais mais de 86.18% eram pessoas condenadas.²⁵³ O Peru apresenta uma situação similar, pois do total dos 468 presos que foram identificados pelo INPE como eventuais candidatos para a utilização desta medida, somente 15 estariam em prisão preventiva.²⁵⁴

ii. **Obstáculos no acesso a esta medida por pessoas em situação de pobreza ou de baixa renda**

131. A CIDH recebeu informações que indicam que a utilização destes aparelhos pode representar sérios desafios para as pessoas que não dispõem dos recursos financeiros para tanto, pois os próprios beneficiários são integralmente responsáveis por seu custeio. Especificamente, a CIDH possui informação nesse sentido em relação à Guatemala, Peru e República Dominicana. Assim sendo, a Lei de Implementação do Controle Eletrônico no Processo Penal do Estado guatemalteco estabelece que a utilização dos mecanismos de monitoramento eletrônico deverá ser financiada pela pessoa beneficiária, salvo entendimento contrário do juiz competente, mediante um prévio estudo socioeconômico da pessoa.²⁵⁵ A esse respeito, a Procuradoria de Direitos Humanos da Guatemala expressou sua preocupação por considerar que esta previsão legal poderia ser uma “limitação para as pessoas privadas de liberdade que, podendo ter acesso a

²⁵¹ CIDH, [Audiência pública “Medidas para reduzir a prisão preventiva nas Américas”](#), 157 período ordinário de sessões, 5 de abril de 2016”. Informação proporcionada pela Divisão de Assistência Judiciária da Universidade Federal de Minas Gerais (DAJ/UFMG), e Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal de Minas Gerais (CDH/UFMG).

²⁵² Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça, Relatório [“A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil - Análise crítica do uso da monitoração eletrônica de pessoas no cumprimento da pena e na aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência”](#), 2015, p. 39, tabla 2. No Brasil, o monitoramento eletrônico foi criado como medida alternativa à prisão preventiva pelo artigo 319(IX) da [Lei 12.403 que altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.689 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências](#), de 4 de maio de 2011.

²⁵³ Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça, Relatório [“A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil - Análise crítica do uso da monitoração eletrônica de pessoas no cumprimento da pena e na aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência”](#), 2015, p. 37.

²⁵⁴ Dos 486 candidatos, 442 são condenados e 11 em hipóteses de prioridade. Ministério de Justiça e Direitos Humanos. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria ao Peru, fevereiro de 2017.

²⁵⁵ [Lei de Implementação do Controle Eletrônico no Processo Penal \(Decreto 49-2016\)](#), Guatemala, em vigor desde 22 de dezembro de 2016, artigo 7.

uma medida substitutiva, [...] não conseguem fazê-lo por não poder custeá-la”²⁵⁶.

132. No Peru, a CIDH observa que o Decreto No. 1322 de janeiro de 2017 prevê que o responsável “integral” pelo custo da aplicação destes aparelhos será a própria pessoa beneficiária da vigilância eletrônica pessoal,²⁵⁷ exceto nos casos em que, provada a sua impossibilidade financeira com base nos relatórios socioeconômicos do INPE, o juiz decida eximir total ou parcialmente a sua cobrança.²⁵⁸ A mesma normativa também prevê que o inadimplemento da obrigação de pagamento resulta na “revogação da medida e o internamento definitivo” da pessoa processada.²⁵⁹ Similarmente, a CIDH foi informada pelo Conselho Nacional Penitenciário que, o custo mensal do uso de vigilância eletrônica chegava a 650 soles (196 dólares), enquanto que o internamento carcerário custaria um total de 1200 soles (365 dólares).²⁶⁰ Por sua vez, as organizações da sociedade civil informaram que a cobrança por estes aparelhos eletrônicos constitui um sério obstáculo para ter acesso aos mesmos, e que também termina sendo discriminatório em detrimento de pessoas com situação econômica desfavorável.²⁶¹
133. Na República Dominicana ocorre uma situação similar, na qual a utilização dos aparelhos eletrônicos representa um custo equivalente a 450 dólares mensais, que devem ser pagos seis meses adiantados.²⁶² Tanto as organizações da sociedade civil como a opinião pública em geral manifestaram sua preocupação pelo custo elevado destes aparelhos, já que a maioria da população privada de liberdade está em situação de pobreza.²⁶³

²⁵⁶ Procuradoria de Direitos Humanos, Guatemala, *Relatório Anual Circunstanciado 2016*, p. 179.

²⁵⁷ Decreto Legislativo No. 1322, que regulamenta a vigilância eletrônica pessoal, Peru, aprovado em 6 de janeiro de 2017, artigo 14.2. Neste sentido, também foi normatizado pelo Decreto Supremo No 002-2015-JUS, que modifica e incorpora artigos ao Regulamento para a implementação da Vigilância Eletrônica Pessoal, publicado em 13 de maio de 2015, artigo 3.

²⁵⁸ Decreto Legislativo No. 1322, que regulamenta a vigilância eletrônica pessoal, Peru, aprovado em 6 de janeiro de 2017, artigo 14.3; Decreto Supremo No 002-2015-JUS, que modifica e incorpora artigos ao Regulamento para a implementação da Vigilância Eletrônica Pessoal, publicado em 13 de maio de 2015, artigo 4.

²⁵⁹ Decreto Legislativo No. 1322, que regulamenta a vigilância eletrônica pessoal, Peru, aprovado em 6 de janeiro de 2017, artigo 14.5.

²⁶⁰ Informação apresentada pelo Conselho Nacional Penitenciário, durante a Reunião sobre medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva no Peru. CIDH, Visita ao Peru, fevereiro de 2017.

²⁶¹ *Instituto de Defensa Legal (IDL)*, Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 18 de maio de 2016.

²⁶² Nota informativa da empresa prestadora de serviços “*Monitoreos*”, “*Grilletes electrónicos, listos para monitorear a imputados*”, 3 de março de 2016.

²⁶³ *Metro República Dominicana*, “*Brazaletes electrónicos: Apuesta de RD para la seguridad ciudadana*”, 6 de junho de 2016; *Diario el Caribe*, “*Aboogados resaltan uso de brazaletes electrónicos en reos, pero critican costo*”, 21 de março de 2016. Em especial, conforme o *Observatorio Judicial Dominicano*, a situação de pobreza em que

134. Em se considerando a imposição de fiança, que é uma medida cuja aplicação apresenta claras similaridades com a vigilância eletrônica, a CIDH considera que a autoridade judicial deve determinar a utilização dos mecanismos de monitoramento eletrônico com a devida consideração à situação econômica da pessoa processada. Isto porque, devido à natureza desta garantia, a sua perda ou inadimplemento pode constituir um fator dissuasivo da intenção do réu de comparecer ao julgamento.²⁶⁴ Especificamente, os Estados devem tomar as medidas necessárias para assegurar que sua aplicação se adeque a critérios de igualdade material, e não constitua uma medida discriminatória em detrimento das pessoas que não possuam capacidade financeira para custeá-la.²⁶⁵ Assim sendo, uma vez comprovada a incapacidade da eventual pessoa beneficiária de fazer o pagamento, os Estados devem necessariamente utilizar outra medida cautelar não privativa da liberdade, ou não cobrar pelo uso dos mecanismos de monitoramento eletrônico.

iii. Atrasos na implementação da medida

135. A CIDH possui informação que indica que, apesar da existência de normativa sobre os mecanismos de monitoramento eletrônico em países como a Costa Rica e República Dominicana, a aplicação desta medida não ocorre ou demora anos, principalmente devido ao custo do sistema para seu funcionamento. Nesse sentido, a CIDH foi informada que na Costa Rica, apesar de existir regulamentação sobre a vigilância eletrônica desde 2014, ainda não foram adotadas medidas para a sua implementação.²⁶⁶ No Peru, apesar da vigilância eletrônica haver sido introduzida através de legislação de 2010,²⁶⁷ somente em janeiro de 2017 a Comissão Especial de Implementação do Código Processual Penal determinou que Lima Centro seria o primeiro distrito judicial no qual seria implementado, a partir de

estão as pessoas privadas de liberdade pode ser evidenciada pelo fato de que a Defensoria Pública assume a representação das pessoas processadas em 80% das ações penais. *Fundación Global Democracia y Desarrollo*, Nota de Imprensa “*Director Observatorio Judicial Dominicano considera localizadores electrónicos deben ser regulados por ley*”, 4 de março de 2016.

²⁶⁴ Neste sentido, em relação com a fiança, ver: CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 236; e CrEDH, Caso Neumeister v. Áustria (*Application* no. 1936/63), Pleno da Corte, Sentença de 27 de junho de 1968, para. 14.

²⁶⁵ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação B “Aplicação de outras medidas cautelares distintas da prisão preventiva”.

²⁶⁶ CIDH, Comunicado de Imprensa 33/16 - *Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade realiza visita à Costa Rica*. Washington, D.C., 11 de março de 2016.

²⁶⁷ Esta figura foi introduzida no Peru pela *Lei No 29499, que estabelece a vigilância eletrônica pessoal*, Peru, publicada em 16 de janeiro de 2010.

abril de 2017, o primeiro plano piloto de vigilância eletrônica com a utilização de 100 aparelhos.²⁶⁸

136. No caso da República Dominicana, apesar da regulamentação sobre a “colocação de localizadores eletrônicos” ter sido introduzida pelo Código Processual Penal em 2004,²⁶⁹ a aplicação dos mesmos somente foi iniciada a partir de março de 2016.²⁷⁰ A concretização desta medida é de responsabilidade do Ministério Público e da empresa Monitoramento Dominicano, e sua implantação vem gerando críticas da sociedade civil dominicana, pois não existe um regulamento que determine o procedimento para a imposição dos localizadores eletrônicos como medida substitutiva da privação de liberdade.²⁷¹
137. Considerando o limitado alcance dos mecanismos de monitoramento eletrônico em virtude do custo associado à sua aplicação, a CIDH alenta os Estados a garantir a disponibilização dos recursos financeiros necessários para que esta medida seja viável e, conseqüentemente, possa ser utilizada pelo maior número possível de pessoas.²⁷² Igualmente, a CIDH recomenda que os Estados disponibilizem informações de domínio público, que permitam que eventuais pessoas beneficiárias, seus defensores e outras pessoas interessadas tenham acesso a dados relevantes sobre os critérios e normas que regem o funcionamento dos mecanismos de monitoramento eletrônico. Especificamente, os Estados devem informar sobre os seguintes aspectos: a) início de implementação; b) critérios de aplicação; c) procedimento; d) obrigações estatais impostas durante a aplicação da medida alternativa; e e) estatísticas de aplicação separadas por idade, gênero, orientação sexual, e identidade e expressão de gênero.

²⁶⁸ Especificamente, a eleição do referido distrito foi baseada nos seguintes aspectos: a) conectividade; b) quantidade de população penitenciária por distrito judicial que cumpria com os requisitos de procedência previstos na norma; c) população penitenciária que residia no distrito judicial ao qual se vinculava sua ação penal; e d) população penitenciária em situação de prioridade. Ministério de Justiça e Direitos Humanos, Peru. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria ao Peru, fevereiro de 2017.

²⁶⁹ Código Processual Penal, República Dominicana, 2004, artigo 226(5).

²⁷⁰ *Monitoreos, “Zona 5 Llegaron los brazaletes electrónicos”*, 17 de março de 2016; CND Notícias, *Brazaletes electrónico costará a imputados US\$500 mensuales*, 29 de fevereiro de 2016.

²⁷¹ *Fundación Global Democracia y Desarrollo*, Nota de Imprensa *“Director Observatorio Judicial Dominicano considera localizadores electrónicos deben ser regulados por ley”*, 4 de março de 2016.

²⁷² CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação B “Aplicação de outras medidas cautelares distintas da prisão preventiva”.

2. Processos de justiça penal restaurativa

138. 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.²⁷³ Os processos penais restaurativos podem incluir: mediação, conciliação, realização de reuniões para decidir sobre sentenças;²⁷⁴ e além disso, sua utilização deve ser limitada a casos envolvendo crimes de menor gravidade,²⁷⁵ cometidos sem violência.
139. Conforme os Princípios básicos sobre a utilização de programas de justiça penal restaurativa da ONU, os programas de justiça restaurativa devem ser utilizados somente quando haja provas suficientes para incriminar uma pessoa, e com o consentimento livre e informado tanto da vítima quanto da pessoa que é acusada de cometer o crime.²⁷⁶ Ambas as partes também devem estar de acordo com os fatos principais do caso.²⁷⁷ Igualmente, e a fim de assegurar as garantias básicas processuais sobre “a igualdade do acusado e da vítima”, as partes devem possuir representação legal e, se for necessário, serviços de tradução ou intérprete.²⁷⁸ Em geral, também se exige que a pessoa acusada reconheça sua responsabilidade pelos atos ilícitos e aceite reparar o crime cometido, por exemplo, através de serviços comunitários ou indenização monetária à vítima.²⁷⁹ Os acordos alcançados durante estes processos devem ser feitos de forma voluntária, e conter obrigações razoáveis e proporcionais;²⁸⁰ além de ser supervisionados judicialmente e constar de decisões judiciais para alcançar a mesma categoria jurídica destas, excluindo assim a possibilidade de análise judicial pelos mesmos fatos.²⁸¹

²⁷³ ONU, Princípios básicos sobre a utilização de programas de justiça penal restaurativa, Resolução 2002/12 do Conselho Econômico e Social, 7 de janeiro de 2002, anexo, Princípio 2.

²⁷⁴ ONU, Princípios básicos sobre a utilização de programas de justiça penal restaurativa, Resolução 2002/12 do Conselho Econômico e Social, 7 de janeiro de 2002, anexo, Princípio 2.

²⁷⁵ UNODC, *Manual sobre programas de justiça restaurativa*, Nova Iorque, 2006, pp. 17 e 45.

²⁷⁶ ONU, Princípios básicos sobre a utilização de programas de justiça penal restaurativa, Resolução 2002/12 do Conselho Econômico e Social, 7 de janeiro de 2002, anexo, Princípios 7 e 13.

²⁷⁷ ONU, Princípios básicos sobre a utilização de programas de justiça penal restaurativa, Resolução 2002/12 do Conselho Econômico e Social, 7 de janeiro de 2002, anexo, Princípio 8.

²⁷⁸ ONU, Princípios básicos sobre a utilização de programas de justiça penal restaurativa, Resolução 2002/12 do Conselho Econômico e Social, 7 de janeiro de 2002, anexo, Princípio 13, a).

²⁷⁹ *Open Society Justice Initiative*, *The Global Overuse of Pretrial Detention*, 2014, p. 146.

²⁸⁰ ONU, Princípios básicos sobre a utilização de programas de justiça penal restaurativa, Resolução 2002/12 do Conselho Econômico e Social, 7 de janeiro de 2002, anexo, Princípio 7.

²⁸¹ ONU, Princípios básicos sobre a utilização de programas de justiça penal restaurativa, Resolução 2002/12 do Conselho Econômico e Social, 7 de janeiro de 2002, anexo, Princípio 15.

140. Durante os últimos anos, a CIDH observa que países como o Brasil, Bolívia, Costa Rica, Guatemala, Jamaica e México avançaram na aplicação de métodos alternativos de solução de controvérsias, através da remessa de casos do sistema penal para a justiça restaurativa. Além disso, alguns destes Estados adotaram, durante estes processos, programas destinados a proporcionar tratamento a pessoas que cometeram crimes por uso problemático de drogas.²⁸²
141. Em relação ao Brasil, a CIDH observa que 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.²⁸³ Estes programas adquiriram mais relevância com a adoção da Resolução 225 de maio de 2016, que transformou a justiça restaurativa em política nacional do Poder Judiciário.²⁸⁴ Especificamente, esta resolução prevê aspectos como: a) procedimento; b) funções dos tribunais de justiça que executarão os programas; c) capacitação necessária para os facilitadores; e d) princípios e condições necessárias para a aplicação dos programas de justiça penal.²⁸⁵
142. Sobre a Costa Rica, a CIDH tem conhecimento que, desde 2013, começou a funcionar o “Programa de Justiça Penal Restaurativa para Adultos”²⁸⁶, que promove a aplicação da justiça restaurativa em casos que reúnam, dentre outros, os seguintes requisitos: o crime cometido não seja considerado violento,²⁸⁷ permita o benefício de execução condicional da pena, a pessoa

²⁸² Este tema será detalhado na próxima seção sobre “Programa de tratamento de drogas supervisionados judicialmente”, paras. 146-161.

²⁸³ Associação dos Magistrados Brasileiros, “[Cooperação Interinstitucional para difusão da Justiça Restaurativa](#)”, 14 de agosto de 2014. O Estado brasileiro também informou a CIDH sobre a colaboração com o PNUD para a criação de um modelo de gestão e procedimentos operativos para a implementação dos processos de justiça penal restaurativa. Brasil. Nota da Missão Permanente do Brasil perante a OEA de 28 de julho de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta.

²⁸⁴ Conselho Nacional de Justiça, Brasil, “[Resolução 225](#)”, 31 de maio de 2016.

²⁸⁵ Os princípios estabelecidos na resolução para orientar a Justiça Restaurativa são: corresponsabilidade; reparação dos danos; atendimento das necessidades de todos os envolvidos; informalidade; participação; empoderamento; uso do consenso; confidencialidade; celeridade e civildade. Ainda, conforme essa resolução, a condição fundamental para que se instaure o processo restaurativo é o prévio, livre e espontâneo consentimento de todos os seus participantes, sendo-lhes assegurado o direito de se retirar do mesmo em qualquer momento. Conselho Nacional de Justiça, Brasil, “[Resolução 225, de 31 de maio de 2016](#)”, 31 de maio de 2016.

²⁸⁶ Ministério Público de Costa Rica [Circular 08-ADM 2012 “Procedimento para o Envio de Casos ao Programa de Justiça Penal Restaurativa para Adultos”](#), maio de 2012.

²⁸⁷ Para ver a lista de tipos penais que permitem a aplicação deste programa, ver: Ministério Público, Circular 01-ADM, Emenda às Circulares [06-ADM-2012](#), [12-ADM-2012](#), sobre o Programa e Envio de Casos à Seção de [Justiça Restaurativa do Ministério Público](#), e 02-ADM2016, que se refere à implementação da Lei 9161, “que reduz a pena de mulheres em condição de vulnerabilidade, por introduzir drogas em centros penitenciários”,

seja primária, e a vítima conceda sua anuência para participar.²⁸⁸ Até fevereiro de 2016, um total de 1.044 pessoas participaram deste programa; e até julho de 2015, aproximadamente 620 organizações não governamentais apoiaram a aplicação do mesmo.²⁸⁹ 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.²⁹⁰ A CIDH também destaca, adicionalmente, as vantagens econômicas oriundas deste programa; especialmente que, a resolução de um caso pela justiça restaurativa equivale a aproximadamente 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.²⁹¹

143. Na Guatemala, mediante o Regulamento para o Controle das Decisões emitidas dentro do Regime de Prova da Suspensão Condicional da Pena, aprovado pela Corte Suprema de Justiça em 2013,²⁹² entrou em vigência o regime de justiça restaurativa. Especificamente, este regime busca que a pessoa em prisão preventiva e as vítimas participem da solução do conflito, através de medidas de caráter não punitivo que levem à reparação do dano e reintegração da pessoa acusada.²⁹³ Sobre esta medida, a CIDH foi informada por organizações da sociedade civil que, na prática, é pouco

janeiro de 2016; Ministério Público, [Circular 09-ADM 2015](#), Diretrizes para a aplicação do modelo de justiça restaurativa para crimes sexuais, violência doméstica, crimes previstos na Lei de Penalização da Violência contra as Mulheres e na Lei Integral da Pessoa Idosa, junho de 2014.

²⁸⁸ Defensoria Pública, Costa Rica, Resumo Executivo sobre pessoas atendidas pela Defensoria Pública no Programa de Justiça Penal Restaurativa para Adultos, 29 de fevereiro de 2016, p. 2. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria, fevereiro de 2016.

²⁸⁹ Defensoria Pública, Costa Rica, Resumo Executivo sobre pessoas atendidas pela Defensoria Pública no Programa de Justiça Penal Restaurativa para Adultos, 29 de fevereiro de 2016, p. 4. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria, fevereiro de 2016.

²⁹⁰ Defensoria Pública, Costa Rica, Resumo Executivo sobre pessoas atendidas pela Defensoria Pública no Programa de Justiça Penal Restaurativa para Adultos, 29 de fevereiro de 2016, p. 4. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria, fevereiro de 2016.

²⁹¹ Defensoria Pública, Costa Rica, Resumo Executivo sobre pessoas atendidas pela Defensoria Pública no Programa de Justiça Penal Restaurativa para Adultos, 29 de fevereiro de 2016, p. 3. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria, fevereiro de 2016.

²⁹² Regulamento para o Controle das Imposições e Instruções emitidas dentro do Regime de Prova da Suspensão Condicional da Persecução Penal, aprovado pelo Acordo 4-2013 da Corte Suprema de Justiça da Guatemala, publicado em 6 de agosto de 2013.

²⁹³ Regulamento para o Controle das Imposições e Instruções emitidas dentro do Regime de Prova da Suspensão Condicional da Persecução Penal, aprovado pelo Acordo 4-2013 da Corte Suprema de Justiça da Guatemala, publicado em 6 de agosto de 2013, artigo 4, inciso d).

utilizada e não dispõe de um acompanhamento pelas autoridades do sistema de justiça penal.²⁹⁴

144. Em termos legislativos, a CIDH destaca que no México, a Lei Nacional de Mecanismos Alternativos de Solução de Controvérsias Penais, de dezembro de 2014, introduziu procedimentos de mediação, conciliação e reuniões restaurativas como mecanismos alternativos de solução de conflitos.²⁹⁵ Na Bolívia, a Lei de Descongestão prevê a conciliação como mecanismo de solução de controvérsias penais.²⁹⁶ Além disso, a CIDH observa que, a partir de 2014, a Jamaica ampliou o Programa Nacional de Justiça Restaurativa,²⁹⁷ que até junho de 2016 funcionava em oito comunidades.²⁹⁸
145. Conforme estabelecido pelos Princípios básicos sobre justiça restaurativa, a CIDH recorda os Estados que, a fim de criar programas de justiça restaurativa, devem formular estratégias e políticas destinadas à promoção de uma cultura propícia para sua utilização entre as respectivas autoridade e comunidades locais.²⁹⁹ Adicionalmente, os Estados possuem a obrigação de estabelecer diretrizes e normas que governem a utilização dos programas de justiça restaurativa, e contenham os seguintes elementos, dentre outros: a) condições e diretrizes para o envio de casos aos programas de justiça restaurativa; b) acompanhamento e gestão dos casos após um processo restaurativo; c) qualificação, capacitação e avaliação dos facilitadores; d) administração dos programas de justiça restaurativa; e e)

²⁹⁴ CIDH, Audiência pública “Medidas para reduzir a prisão preventiva nas Américas”, 157 período ordinário de sessões, 5 de abril de 2016. Informação proporcionada pelo *Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala* (ICCPG).

²⁹⁵ Estes mecanismos têm a finalidade de propiciar a solução de controvérsias surgidas entre cidadãos em virtude da prática de um crime, através de procedimentos baseados na oralidade, economia processual e confidencialidade. Lei Nacional de Mecanismos Alternativos de Solução de Controvérsias em Matéria Penal, México, publicada em 29 de dezembro de 2014. Segundo informações do Estado mexicano, este instrumento legislativo contribui de forma importante para o processo de implementação do novo sistema de justiça criminal que privilegia os métodos alternativos de solução de conflitos. México. Resposta ao Questionário de Consulta. Nota da Missão Permanente do México perante a OEA, No. Oea-01285 de 1 de junho de 2016.

²⁹⁶ Lei No 586 de Descongestão, Bolívia, de 30 de outubro de 2014, artigo 327.

²⁹⁷ Ministério da Justiça, Jamaica, What is Restorative Justice? Em 13 agosto de 2012, Ministério da Justiça jamaicano publicou a Política Nacional de Justiça Restaurativa (National Restorative Justice Policy) que delinhou os protocolos a seguir em termos de justiça restaurativa.

²⁹⁸ Jamaica. Nota da Missão Permanente da Jamaica perante a OEA, No. 6/50/84 de 3 de junho de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta. De acordo com os procedimentos estabelecidos nesse programa, para que uma pessoa possa participar do mesmo e usufruir dos benefícios correspondentes, deve reconhecer sua responsabilidade sobre seus atos; haver sido informada e dado seu consentimento livre e informado para participar do programa; ser assessorada sobre os seus direitos pelo seu defensor sem demora; e ter tido uma oportunidade razoável de contatar seu advogado. Ministério da Justiça, Jamaica, Política Nacional de Justiça Restaurativa, Capítulo seis, Seção um.

²⁹⁹ ONU, Princípios básicos sobre a utilização de programas de justiça penal restaurativa, Resolução 2002/12 do Conselho Econômico e Social, 7 de janeiro de 2002, anexo, Princípio 20.

normas de competência e regras de conduta sobre o funcionamento destes programas³⁰⁰.

3. Programas de tratamento de drogas supervisionados judicialmente

146. Durante os últimos anos, como medida alternativa à prisão preventiva para crimes menos graves cometido pelo uso problemático ou dependente das drogas, ou pelo consumo ou posse para uso pessoal – inspirada nas iniciativas realizadas desde o fim dos anos 80 pelos Estados Unidos – vários países da região promoveram a aplicação de programas de tratamentos de drogas supervisionados judicialmente, conhecidos popularmente como “tribunais ou cortes de drogas”. Através deste tipo de modelo, as pessoas infratoras e dependentes do uso de drogas são encaminhadas a outras instituições para receber tratamento e reabilitação, em um processo conduzido por uma autoridade judicial.³⁰¹

147. A Comissão observa que existem várias modalidades nos países que implementaram estes programas, principalmente sobre os critérios de exigibilidade, tipo de tratamento, duração, população beneficiária, e existência de outros serviços sociais complementares ao tratamento. No entanto, conforme a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), os seguintes elementos são comuns nestes programas:

- a) em geral, funcionam através da suspensão condicional do processo;³⁰²
- b) operam com o consentimento da pessoa participante;
- c) oferecem tratamento médico e, em alguns casos, outros serviços sociais;

³⁰⁰ ONU, Princípios básicos sobre a utilização de programas de justiça penal restaurativa, Resolução 2002/12 do Conselho Econômico e Social, 7 de janeiro de 2002, anexo, Princípio 12.

³⁰¹ CICAD/OEA, Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, 2015, p. 30, e UNODC, Manual de Principios Básicos y Prácticas Prometedoras en la Aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento, 2010, p. 94.

³⁰² Para pessoas condenadas, estes programas geralmente funcionam mediante saída supervisionada quando a pessoa já está cumprindo pena. CICAD/OEA, Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, 2015, p. 31. Particularmente no caso dos Estados Unidos, a maioria das cortes exigem uma declaração de culpabilidade como condição para participar destes programas. Informação proporcionada por Coletta Youngers, Bolsista Sênior, WOLA, enviada em 4 de abril de 2017.

- d) a autoridade judicial supervisiona o tratamento com apoio do Ministério Público, assistentes sociais, provedores de tratamento e oficiais de supervisão;³⁰³ e
- e) o processo é normalmente arquivado ao finalizar o tratamento.³⁰⁴

a. Vantagens e aspectos de preocupação

148. A utilização das denominadas cortes de drogas vem suscitando um amplo debate relacionado com as vantagens e desvantagens das mesmas. Por um lado, a Comissão recebeu informações indicando que as principais vantagens deste modelo consistem em evitar que as pessoas beneficiárias ingressem a uma penitenciária, e reduzir as taxas de reincidência e os custos econômicos das ações penais. Além disso, estes programas, ao contrário do encarceramento, foram associados com a diminuição do uso e venda de drogas, assim como a redução da atividade criminal vinculada aos fornecedores destas substâncias.³⁰⁵
149. Especificamente sobre os benefícios financeiros deste tipo de programas judiciais, uma pesquisa do Justice Policy Institute concluiu que, nos Estados Unidos, o tratamento de drogas dentro de prisões representa uma economia de aproximadamente 2 dólares por cada dólar investido, enquanto que os tratamentos fora das prisões significa uma economia de 9 dólares por cada dólar investido.³⁰⁶ Por outro lado, a CIDH possui

³⁰³ A supervisão judicial pode incluir: a) a realização de audiências contínuas perante um juiz, nas quais se informa sobre o progresso do tratamento; b) a interação individualizada entre o juiz e o participante; c) sanções provisórias e incentivos para motivar o cumprimento; d) testes de uso de substâncias; e e) supervisão comunitária. CICAD/OEA, *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas*, 2015, p. 31.

³⁰⁴ CICAD/OEA, *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas*, 2015, p. 31; e *Internacional Drug Policy Consortium, Las Cortes de Drogas. Los alcances y retos de una alternativa a la prisión preventiva*, maio de 2012, p. 1.

³⁰⁵ Neste sentido, Kathryn E. McCollister e Michael T. French, "The Relative Contribution of Outcome Domains in the Total Economic Benefit of Addiction Interventions: A Review of First Findings," *Addiction* 98, no. 12 (2003): 1647–59, doi:10.1111/j.1360-0443.2003.00541.x; Susan L. Ettner e outros, "Benefit-Cost in the California Treatment Outcome Project: Does Substance Abuse Treatment 'pay for Itself'?", *Health Services Research* 41, No. 1 (2006): 192–213, doi:10.1111/j.1475-6773.2005.00466.x.; McCollister e French, "The Relative Contribution of Outcome Domains in the Total Economic Benefit of Addiction Interventions: A Review of First Findings"; Ettner e outros, "Benefit-Cost in the California Treatment Outcome Project: Does Substance Abuse Treatment 'pay for Itself'?"; L. Marsch, "The Efficacy of Methadone Maintenance Interventions in Reducing Illicit Opiate Use, HIV Risk Behavior and Criminality: A Meta-Analysis," *Addiction* 93, no. Janeiro de 1997 (1998): 515–32, doi:0965-2140/98/0400515-18.

³⁰⁶ McVay, Doug e outros, *Treatment or incarceration? National and State Findings of the Efficacy and Cost Savings of Drug Treatment versus Imprisonment*. Justice Policy Institute, Washington, 2004. Citado em:

informações indicando que a utilização destas cortes de drogas reduziu as taxas de reincidência nos Estados Unidos e no Chile.³⁰⁷ No entanto, ao contrário dos dados existentes nestes dois países, a CIDH foi informada sobre o funcionamento das cortes de drogas em outros Estados latino-americanos, e que se caracterizaria pela falta de disponibilidade de dados sobre a sua aplicação, assim como pela ausência de monitoramento do seu funcionamento.³⁰⁸

150. Apesar das vantagens mencionadas, a CIDH expressa sua profunda preocupação pela existência de críticas severas sobre a utilização das cortes ou tribunais de drogas, dentre as quais se destacam as seguintes: a) o enfoque destes modelos é principalmente de um tratamento de natureza judicial, e não de saúde pública, e b) frequentemente existem violações aos direitos humanos nos centros de tratamento.
151. Em primeiro lugar, sobre o enfoque judicial e não de saúde pública que a aplicação destes programas significaria, a CIDH foi informada que o modelo de tribunais de drogas deixa a supervisão principal do tratamento a cargo do sistema de justiça criminal, ao invés de atribuir essa responsabilidade diretamente a pessoal da área de saúde. Além disso, estes programas não distinguem entre os diferentes tipos de uso ou entre substâncias e usuários, portanto, são deficientes na determinação de quem precisa de tratamento e aqueles que não o necessitam.³⁰⁹ Nesse sentido, a CIDH possui informação que indica que geralmente ingressam nestes programas muitas pessoas que foram detidas exclusivamente por posse de drogas e consumo que não é problemático ou dependente, o que evidencia que o enfoque e a forma de funcionamento deles estão vinculados a políticas de

CICAD/OEA, *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas*, 2015, p. 17.

³⁰⁷ Em especial, conforme uma pesquisa conjunta do Ministério da Justiça, Ministério Público e Fundação *Paz Ciudadana*, o grau de reincidência dos usuários egressos das cortes de drogas durante o ano de 2012 foi de somente 14%, enquanto que chegou a 65% a cifra para pessoas submetidas ao sistema da justiça comum. Fundação *Paz Ciudadana*, Unidade Coordenadora dos Tribunais de Tratamento de Drogas do Ministério da Justiça, Unidade Especializada em Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas do Ministério Público do Chile, *Tribunais de Tratamento de Drogas: compêndio estatístico 2010, 2011 e 2012*, pág. 49, gráfico 20. Análise de reincidência realizado em dezembro de 2013.

Nos Estados Unidos, a taxa de reincidência dos participantes destes programas varia de 8% a 26%, enquanto que na justiça comum se registra um índice de 46%. *National Association of Drug Court Professionals*. "*The Facts on Drug Courts and Crime in America*"; Langan & Cunniff, 1992. *Recidivism of felons on probation*. Washington DC: Bureau of Justice Statistics; Gottfredson e outros. 2005. *The Baltimore City Drug Treatment Court: 3-year outcome study*. *Evaluation Review*, 29, 42-64; Finigan e outros, 2007. *The impact of a mature drug court over 10 years of operation: Recidivism and costs*. Portland, OR: NPC Research, Inc. Ver também: CICAD/OEA, *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas*, 2015, p. 32.

³⁰⁸ Informação proporcionada por Coletta Youngers, Bolsista Sênior, WOLA, enviada em 4 de abril de 2017.

³⁰⁹ Amanda B. Cissner e outros, "*A Statewide Evaluation of New York's Adult Drug Courts. Identifying Which Policies Work Best*", Nova Iorque: *Center for Court Innovation*, 2013.

criminalização do consumo de certas substâncias e à estigmatização das pessoas consumidoras.³¹⁰ Sobre esse ponto, a CIDH expressou anteriormente sua preocupação com fato de que na região os consumidores de drogas sejam tratados a partir de uma lógica repressiva e criminalizadora, ao invés de receber tratamento condizente com a saúde pública.³¹¹

152. Adicionalmente, como os Estados priorizam o sistema penal sobre a saúde pública, na maioria das vezes é o setor privado o principal responsável por fornecer os serviços de tratamento e reabilitação. Nesse contexto, os respectivos centros de tratamento raramente são regulamentados ou fiscalizados e, em muitas ocasiões, funcionam sem base científica.³¹² Com efeito, conforme a informação disponível à Comissão Interamericana, em diversos centros de tratamento da região frequentemente ocorrem violações de direitos, tais como: a) emprego de técnicas que provocam severos danos físicos e mentais, por não aplicarem um processo de desintoxicação gradual; b) utilização de regimes de isolamento por períodos prolongados; c) maus tratos; e d) trabalhos forçados sem remuneração econômica.³¹³ A esse respeito, o então Relator sobre a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes da ONU, Juan Mendez, manifestou que os usuários de drogas ilícitas internados neste tipo de centros enfrentam vários abusos, como por exemplo, sofrem sem atenção médica de uma dolorosa síndrome de abstinência em virtude de sua dependência, administração de “mecanismos desconhecidos ou experimentais”, maus tratos, trabalhos forçados, e abusos sexuais.³¹⁴ Considerando também que as pessoas “em tratamento de saúde” estão em uma situação especial de vulnerabilidade, a CIDH reitera aos Estados sua obrigação de regulamentar e fiscalizar toda assistência de saúde prestada

³¹⁰ *International Drug Policy Consortium, Las Cortes de Drogas. Los alcances y retos de una alternativa a la prisión preventiva*, maio de 2012, pp. 12 e 18. Ver também: *Colectivo de Estudios Drogas y Derechos (CEDD), En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*, 2014, pp. 8, 10, 34 e 35, e *Justice Policy Institute, Addicted to courts: How a growing dependence on drug courts impacts people and communities*, EUA, 2011., CELS, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 13 de julho de 2016.

³¹¹ CIDH, *Violência, Infância e crime organizado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 de novembro de 2015, para. 466.

³¹² *Colectivo de Estudios Drogas y Derechos (CEDD), En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*, 2014, p. 7.

³¹³ CIDH, Audiência de ofício “Medidas para reduzir a prisão preventiva nas Américas”, 157 período ordinário de sessões, 5 de abril de 2016. Informação fornecida por *Intercambios Porto Rico; Intercambios Porto Rico*. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 23 de maio de 2016. Ver também: *Open Society Foundations, Ni Socorro, Ni Salud: Abusos en vez de Rehabilitación para Usuarios de Drogas en América Latina y el Caribe*, 2016; *Open Society Foundations e Intercambios Porto Rico, Humillación y abusos en centros de “tratamiento” para uso de drogas en Puerto Rico*, maio de 2015; *Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas, Abusos en centros de tratamiento con internamiento para usuarios de drogas en México*, Cadernos CUIPHD No. 8, fevereiro de 2015.

³¹⁴ *Relatório do Relator Especial sobre a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, Juan E. Méndez, A/HRC/22/53*, 1 de fevereiro de 2013, para. 41.

àquelas pessoas dentro de sua jurisdição, como parte do seu dever especial de proteção à vida e integridade, independentemente se a entidade provedora desses serviços tem natureza pública ou privada.³¹⁵ Adicionalmente, no setor de saúde, os Estados devem incrementar o uso de recursos que permitam oferecer tratamentos baseados em evidência científica.

153. Em virtude das considerações anteriores, a CIDH alenta os Estados a criar uma política em matéria de drogas com um enfoque integral e de reinserção social, evitando assim que o tratamento de pessoas que foram detidas por consumo ou posse de drogas, ou que cometeram crimes de menor gravidade por seu uso problemático ou dependente, seja realizado a partir de uma lógica repressiva e criminalizadora, ao invés de uma abordagem de saúde pública. Assim sendo, em caso de consumo ou posse de drogas, os Estados devem evitar que as pessoas que praticam essas condutas sejam privadas de sua liberdade e ingressem no sistema de justiça penal. Portanto, a CIDH recomenda que os Estados da região estudem enfoques menos restritivos, através da descriminalização do consumo e posse de drogas para uso pessoal. Nessa mesma linha, também se pronunciaram o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária, o Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, arbitrárias e sumárias, o Relator Especial sobre a Tortura, O Relator Especial sobre o direito à saúde, o Comitê sobre os Direitos da Criança,³¹⁶ e o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (ONUAIDS).³¹⁷
154. Especificamente, vários órgãos das Nações Unidas emitiram uma declaração conjunta, durante a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre Drogas de 2016, na qual indicaram que a criminalização do consumo e posse de drogas para uso pessoal incrementa

³¹⁵ Neste sentido, Corte IDH., Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C No. 149, paras. 86 e 89.

³¹⁶ Carta Conjunta do Grupo de Trabalho da ONU sobre Detenção Arbitrária; Relatores Especiais sobre execuções sumárias, extrajudiciais ou arbitrárias; tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; direito à saúde; e o Comitê sobre os Direitos da Criança, submetida durante a Sessão Especial sobre Drogas da Assembleia Geral da ONU, Nova Iorque, abril de 2016, para. 3, 15 de abril de 2016. Além disso, o Relator Especial da ONU sobre o direito à saúde também recomendou aos Estados a descriminalização e despenalização. Carta aberta do Relator Especial sobre o direito à saúde, Dainius Pūras, submetida durante a Sessão Especial sobre Drogas da Assembleia Geral da ONU, (UNGASS), 7 de dezembro de 2015, p. 3; Relator Especial sobre o direito à saúde, Anand Grover, Relatório sobre o direito de toda pessoa ao mais alto nível possível de saúde física e mental, A/65/255, 6 de agosto de 2010, para. 62. Por sua vez, o OACNUDH recomendou os Estados despenalizar o consumo e posse de drogas para uso pessoal. OACNUDH, Estudo sobre as repercussões do problema mundial das drogas no exercício dos direitos humanos, A/HRC/30/65, 4 de setembro de 2015, para. 61.

³¹⁷ ONUSIDA, Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS, “A Public Health and Rights Approach to Drugs”, p. 7, 2015, e The Gap Report, 10 de julho de 2014, pp. 183-184.

as taxas de encarceramento, contribuindo assim para a superlotação carcerária e a utilização excessiva do sistema penal. Além disso, coloca as pessoas em alto risco de detenção arbitrária e de sofrer tortura e maus tratos durante a detenção.³¹⁸ A Comissão, por sua vez, conforme a informação a seu dispor, destaca que não se demonstra uma clara relação entre uma política penal mais dura e menores níveis de consumo de drogas; tampouco existem evidências no sentido de que, se empreendidos mais esforços rumo à descriminalização, isso resultaria no maior consumo destas substâncias.³¹⁹ Adicionalmente, como indicado neste relatório, a CIDH reitera sua preocupação pelo fato de que a adoção destas medidas estatais para castigar condutas relacionadas com drogas como forma de resolver a insegurança cidadã, resultou em que qualquer crime relacionado com drogas seja considerado como “grave” e, conseqüentemente, leve à aplicação da prisão preventiva de forma automática. Sem mencionar que estas políticas estatais tiveram como resultado um notável aumento no número de pessoas privadas de liberdade na região.³²⁰

155. Em relação a casos de pessoas que cometeram um crime de menor potencial ofensivo por causa do uso problemático ou dependente de drogas, os Estados devem promover outras alternativas à privação de liberdade que incluam tratamento ambulatorio, evitando a institucionalização das pessoas, e que permitam abordar este problema desde um enfoque de saúde e direitos humanos. A fim de que estes programas sejam efetivos, os Estados devem destinar os recursos suficientes para garantir que o tratamento proporcionado seja baseado em evidência científica, e seja feito dentro do âmbito de competência da saúde pública. Com efeito, é essencial que especialistas da área da saúde façam avaliações clínicas para identificar aquelas pessoas com consumo problemático ou dependente de drogas; isto tendo como finalidade evitar o tratamento como alternativa à prisão preventiva para aquelas pessoas que são usuárias ocasionais. A fim de que estes programas sejam sustentáveis e contribuam para evitar a reincidência das pessoas participantes, os Estados devem dispor de uma rede de apoio social e comunitário, que inclua programas de educação, trabalho, moradia e saúde. Em virtude disso, estes

³¹⁸ Adicionalmente, expressaram que a consideração da posse de drogas para uso pessoal como ato ilícito provoca um maior conflito com a lei e intensifica a discriminação sofrida pelas pessoas com mais necessidades e, portanto, ingressaram às prisões, o que prejudica suas oportunidades de emprego, educação e outras oportunidades de inclusão social. Carta Conjunta do Grupo de Trabalho da ONU sobre Detenção Arbitrária; Relatores Especiais sobre execuções sumárias, extrajudiciais ou arbitrárias; tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; direito à saúde; e o Comitê sobre os Direitos da Criança, submetida durante a Sessão Especial sobre Drogas da Assembleia Geral da ONU, Nova Iorque, abril de 2016.

³¹⁹ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Perspectives on the Development Dimensions of Drug Control Policy, p. 6, março de 2015. Ver também: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) (2011) Threshold quantities for drug offences. Lisboa.

³²⁰ Ver paras. 90 e 200.

modelos devem ter a colaboração de distintas instituições e dispor de uma equipe multidisciplinar com uma visão integral sobre a saúde psicossocial das pessoas beneficiárias do programa.

b. Práticas dos Estados

156. Durante o período analisado neste relatório, a CIDH observa que países como a Costa Rica, Guatemala, Panamá e República Dominicana criaram programas de justiça que remetem usuários dependentes de drogas ilícitas a serviços de saúde ou tratamento. No Chile e na Jamaica, houve ampliações significativas dos mesmos, e no Peru e México foram aprovadas reformas legislativas que preveem que estes modelos sejam regulamentados.
157. Na Costa Rica, dentro dos mecanismos de justiça restaurativa, encontra-se o “Programa de Tratamento de Drogas supervisionado judicialmente”, iniciado em 2013, através do qual as pessoas beneficiárias são encaminhadas ao Instituto de Alcoolismo e Farmacodependência (IAFA), para que este emita recomendação sobre o ingresso no programa e o tratamento específico para cada caso concreto.³²¹ O órgão judicial, por sua vez, com o apoio do Departamento de Psicologia e Assistência Social, realiza audiências de acompanhamento para verificar que a pessoa participante do programa cumpra efetivamente com as condições e fases do tratamento.³²² Participam deste programa de tratamento a Defensoria Pública, o Ministério Público, o Departamento de Psicologia e Assistência Social, e a Magistratura, assim como organizações da sociedade civil.³²³
158. Na Guatemala, como parte da justiça restaurativa estabelecida através do “regime de prova da suspensão condicional da persecução penal”, e com a finalidade de reparar o dano e reintegrar a pessoa acusada,³²⁴ a autoridade judicial possui a faculdade de encaminhar a pessoa a diversas instituições, como as seguintes: a) centros de reabilitação especializados para tratamento de vícios; b) instituições especializadas em programas

³²¹ Poder Judiciário, Costa Rica, [Programa Tratamento de Drogas sob Supervisão Judicial \(PTDJ\)](#).

³²² Poder Judiciário, Costa Rica, [Programa Tratamento de Drogas sob Supervisão Judicial \(PTDJ\)](#).

³²³ Defensoria Pública, Costa Rica, Resumo Executivo sobre pessoas atendidas pela Defensoria Pública no Programa de Justiça Penal Restaurativa para Adultos, 29 de fevereiro de 2016, pp. 1 e 4. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria, fevereiro de 2016.

³²⁴ Regulamento para o Controle das Imposições e Instruções emitidas dentro do Regime de Prova da Suspensão Condicional da Persecução Penal, aprovado pelo Acordo 4-2013 da Corte Suprema de Justiça da Guatemala, publicado em 6 de agosto de 2013, artigo 4, inciso d).

psicológicos ou psiquiátricos; c) instituições que forneçam capacitação laboral ou emprego; e d) entidades acadêmicas.³²⁵

159. No Panamá, em fevereiro de 2014, entrou em funcionamento o Programa Judicial de Tratamento de Drogas (PJTD), elaborado por diversas autoridades,³²⁶ que contaram com o apoio técnico de entidades internacionais.³²⁷ Este programa inclui serviços de tratamento e reabilitação de drogas e é executado através de um método alternativo para solucionar o conflito, condicionado a que o acusado receba um tratamento pelo consumo de drogas que o levou a cometer o crime.³²⁸ No entanto, a aplicação desse programa ainda é muito limitada, e até 1º de dezembro de 2015, somente onze pessoas haviam ingressado no mesmo.³²⁹ Adicionalmente, a Comissão observa que, na República Dominicana, de acordo com dados do Poder Judiciário, em 27 de março de 2015 foi celebrada a primeira audiência de acompanhamento do Programa de Tratamento sob Supervisão Judicial.³³⁰ Em 2016, segundo a imprensa nacional, este programa contava com a participação de 28 pessoas; 10 delas estavam quase terminando o tratamento; 2 delas recebem terapia residencial; e 16 recebem serviços do tipo ambulatorio.³³¹
160. No âmbito legislativo, a CIDH observa que, com a entrada em vigor do Código Nacional de Processo Penal do México e do Decreto Legislativo No. 1206 do Peru, a figura do cuidado ou vigilância por instituições da saúde foi

³²⁵ Regulamento para o Controle das Imposições e Instruções emitidas dentro do Regime de Prova da Suspensão Condicional da Persecução Penal, aprovado pelo Acordo 4-2013 da Corte Suprema de Justiça da Guatemala, publicado em 6 de agosto de 2013, artigo 12; CIDH, Audiência de ofício “Medidas para reduzir a prisão preventiva nas Américas”, 157 período ordinário de sessões, 5 de abril de 2016. Informação fornecida pelo ICCPG (*Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala*).

³²⁶ Dentre as autoridades que participaram estavam o Ministério da Saúde, o Instituto de Previdência Social, o Instituto Médico-Legal, a Comissão Nacional para o Estudo e a Prevenção dos Crimes Relacionados com Drogas (CONAPREND), e órgãos da justiça criminal. *Presentación de Jose Ayú Prado Canals*, Presidente da Corte Suprema de Justiça do Panamá. CICAD/OEA, *Diálogo de Alto Nivel sobre Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con Drogas*, 1 de dezembro de 2015, Washington DC.

³²⁷ Esse apoio foi proporcionado pela OEA, CICAD, UNDOC e a Organização Pan-americana da Saúde (PAHO). Panamá, Nota do Ministério de Relaciones Exteriores, A. J.D.H. MIRE-2016-26215 de 20 de maio de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta.

³²⁸ Panamá, Nota do Ministério de Relaciones Exteriores, A. J.D.H. MIRE-2016-26215 de 20 de maio de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta.

³²⁹ Webpage da CICAD, *Diálogo de Alto Nivel sobre Alternativas al Encarcelamiento para Delitos Relacionados con Drogas*, *Presentación de Jose Ayú Prado Canals*, Presidente da Corte Suprema de Justiça do Panamá, 1 de dezembro de 2015, Washington DC.

³³⁰ Poder Judiciário, República Dominicana, “*Poder Judicial realiza primera audiencia de seguimiento del Programa de Tratamiento bajo Supervisión Judicial*”, 27 de março de 2015.

³³¹ *Hoy Digital*, República Dominicana, “*Jueza aboga porque adicción se considere problema salud*”, 21 de janeiro de 2016.

introduzida como medida alternativa à prisão preventiva.³³² No caso do México, a CIDH foi informada que atualmente este tipo de tribunais estão funcionando em 5 entidade federativas: Durango, Chihuahua, Morelos, Estado do México e Nuevo León; e que há indícios de implementação do modelo também em Chiapas.³³³

161. Adicionalmente, a CIDH observa que a aplicação deste tipo de modelos foi ampliada no Chile e na Jamaica. Assim sendo, desde 2014, o Chile ampliou o Programa de Tribunais de Tratamento de Drogas (TTD)³³⁴ focado em adultos, e o estendeu a dez regiões do país, incluindo a Metropolitana. Além disso, a partir de 2017, o Estado anunciou a ampliação dos TTD para o resto do país.³³⁵ Esse modelo também funciona através da denominada suspensão condicional do processo, para crimes cuja pena não supere 3 anos, e para casos de pessoas não reincidentes.³³⁶ A Jamaica, por sua vez – um dos países pioneiros na região sobre este assunto – iniciou desde 2014 a implantação de duas novas cortes de drogas nas jurisdições de St. Catherine e St. Thomas.³³⁷ Em novembro de 2015, a aplicação desse programa também foi ampliada através da assinatura de um memorando de entendimento entre os Ministérios da Justiça, Segurança Nacional e Saúde, e o Conselho sobre Abuso de Drogas.³³⁸

³³² Código Nacional de Processo Penal, México, em vigor para todo o território nacional desde 18 de junho de 2016, artigo 155, inciso VI, e Decreto Legislativo No. 1206, Peru, em vigor desde 23 de novembro de 2015, artigo 288.

³³³ Informação proporcionada por Corina Giacomello, *Instituto Nacional de Ciencias Penales*, e *Equis*, enviada em 26 de março de 2017.

³³⁴ Este programa começou em 2001 para infratores sob supervisão judicial, como um projeto piloto na comarca de Valparaíso, sob a direção do Ministério Público, e consistia em fornecer tratamento e reabilitação supervisionada judicialmente para consumidores de drogas sem antecedentes criminais. Ministério do Interior e Segurança Pública, Serviço Nacional para a Prevenção e Reabilitação do Consumo de Drogas e Álcool, Nota de Imprensa “*Buscan potenciar tribunales de tratamiento de drogas*”, 9 de outubro de 2014; Ministério do Interior e Segurança Pública, Nota informativa “*Tribunales de Tratamiento de Drogas*”.

³³⁵ Ministério do Interior e Segurança Pública, Serviço Nacional para a Prevenção e Reabilitação do Consumo de Drogas e Álcool, Nota de Imprensa “*Gobierno anuncia ampliación de Tribunales de Tratamiento de Drogas a la población adolescente*”, 6 de maio de 2016.

³³⁶ A suspensão condicional do processo está regulamentada pelos artigos 237-240 e 245-246 do Código Processual Penal, Chile, Lei No. 19.696, 29 de setembro de 2000, artigo 237(a) e (b).

³³⁷ O Programa de Tribunais de Tratamento contra as Drogas foi criado através da promulgação do *Drug Court (Treatment and Offenders) Act*. De acordo com essa lei, os réus que comparecem perante um tribunal, e são acusados de ser usuários dependentes do consumo de drogas, são colocados à disposição de um agente de liberdade condicional para elaborar um relatório de investigação social. Posteriormente, é feita uma avaliação psiquiátrica. O tratamento só inicia após a pessoa ser considerada adequada para o programa e dar o seu consentimento. A duração é de seis meses a dois anos. Drug Court (Treatment and Offenders) Act, Jamaica, 15 de janeiro de 2001. Ver também Governo da Jamaica, MOU Signed For Effective Operation of Drug Treatment Programme, 25 de novembro de 2015.

³³⁸ Através desse acordo, o Ministério da Justiça se comprometeu a proporcionar orientação e apoio na implementação deste programa. Governo da Jamaica, MOU Signed For Effective Operation of Drug Treatment Programme, 25 de novembro de 2015.

CAPÍTULO 4
OUTRAS MEDIDAS DESTINADAS
A REDUZIR O USO DA PRISÃO
PREVENTIVA

OUTRAS MEDIDAS DESTINADAS A REDUZIR O USO DA PRISÃO PREVENTIVA

162. Neste capítulo, a CIDH examina o cumprimento das recomendações relacionadas com a celebração de audiências prévias sobre a procedência da prisão preventiva, e com a adoção de medidas que buscam a celeridade nos processos e a diminuição do atraso processual. Nesse sentido, a CIDH apresenta uma análise sobre os principais desafios e práticas que os Estados enfrentaram para colocar essas medidas em funcionamento; além de delinear os parâmetros de aplicação. Considerando a relevância de duas práticas adotadas sobre o assunto, a CIDH aprofundar-se-á a respeito do funcionamento das audiências de custódia no Brasil, e das jornadas judiciais na Bolívia.
163. Através de seus distintos mecanismos, a CIDH observou que um problema persistente na região consiste nas longas esperas enfrentadas pelas pessoas detidas para receber suas sentenças. Diante desta situação, em seu relatório sobre prisão preventiva de 2013, a CIDH recomendou aos Estados adotar as medidas necessárias para assegurar que as pessoas em detenção preventiva sejam levadas a julgamento sem uma demora indevida.³³⁹ Nesse sentido, a CIDH recomendou aos Estados outorgar prioridade à celeridade na tramitação dos processos de pessoas presas; garantir que os períodos de prisão preventiva se adequem estritamente aos limites estabelecidos por lei; adotar urgentemente as medidas necessárias para diminuir o atraso processual; e reverter a alta porcentagem de pessoas que se encontram privadas de liberdade sem uma condenação tramitada em julgado.³⁴⁰

³³⁹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação C “Marco normativo e aplicação da prisão preventiva”.

³⁴⁰ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação A “De caráter geral relativas a políticas estatais”, e Recomendação C “Marco normativo e aplicação da prisão preventiva”.

164. Durante o período analisado neste relatório, a CIDH observa que os Estados adotaram várias ações para acelerar os processos e eliminar o atraso processual, dentre as quais se destacam:
- a) revisão periódica da situação das pessoas em prisão preventiva;
 - b) medidas para garantir a realização de audiências; e
 - c) realização de audiências nas prisões.

A. Revisão periódica da situação de pessoas em prisão preventiva

165. Considerando a natureza excepcional e transitória da detenção preventiva, e que seu propósito é preservar o bom andamento de uma investigação e um processo penal conduzido com celeridade e devida diligência, os órgãos do Sistema Interamericano afirmaram que os Estados possuem o dever de garantir que qualquer detenção seja justificada conforme os padrões internacionais, e de revisar periodicamente a vigência das circunstâncias que originariamente motivaram a sua aplicação, e se o prazo de detenção ultrapassou os limites impostos pela lei e pela razão.³⁴¹ A esse respeito, a CIDH observou que a responsabilidade de garantir essas revisões periódicas recai sobre as autoridades judiciais competentes e o Ministério Público.³⁴²
166. Com efeito, em seu relatório de 2013, a Comissão determinou que, dentre as práticas que os Estados podem implementar para revisar periodicamente a situação das pessoas em prisão preventiva estão a criação de programas especiais para monitorar sua duração e o

³⁴¹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, paras. 202, 207 e 321. Ver também: Corte IDH. Caso Argüelles e outros Vs. Argentina. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2014. Série C No. 288, para. 121. Cfr. Caso Bayarri Vs. Argentina. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de maio de 2008. Série C No. 180, para. 74; Caso Norín Catrimán e outros (Dirigentes, membros e ativista do Povo Indígena Mapuche) Vs. Chile, para. 311.

³⁴² CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 326. Recomendação C “Marco normativo e aplicação da prisão preventiva”. No mesmo sentido, os posicionamentos do UNODC e do Comitê de Ministros da Europa. Ver também UNODC, *Manual de Principios Básicos y Prácticas Prometedoras en la Aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento*, 2010, p. 22; e Comitê de Ministros, Conselho da Europa, *Recomendação Rec(2006)13 sobre o uso da prisão preventiva, as condições para sua aplicação e as medidas de proteção contra abusos*, adotada em 27 de setembro de 2006, Regra II, 17.1.

arquivamento adequado de registros sobre as pessoas processadas.³⁴³ Sobre este último ponto, a CIDH indicou que a existência de um sistema de autos completos, exatos e acessíveis é condição sine qua non para tomar decisões de forma eficaz e para uma adequada administração penitenciária.³⁴⁴ No caso de pessoas em prisão preventiva, a falta de registros precisos, incluindo as datas de audiências, pode gerar demoras significativas. Por isso é importante manter sistemas eficientes de registros dos mandados de prisão preventiva e da comunicação com as varas judiciais responsáveis por essas pessoas, que assegurem um controle adequado do cumprimento dos prazos máximos de prisão preventiva.³⁴⁵

167. Sobre a revisão do regime de prisão preventiva, a CIDH destaca que uma das principais ações adotadas pelo Ministério da Justiça na província de Saskatchewan, no Canadá, durante os anos de 2015 e 2016, foi a revisão da gestão dos casos no Ministério Público, com ênfase na preparação célere para o julgamento.³⁴⁶ A Comissão também aplaude a recente norma do Alaska, nos Estados Unidos, aprovada em julho de 2016, que 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.³⁴⁷ Da mesma forma, a CIDH valoriza os esforços do Ministério da Justiça e Segurança Pública do Haiti que, em março de 2015, 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; destes, 118 resultaram em condenação, e dessas sentenças, 52 foram absolutórias.³⁴⁸ Um ano depois, por iniciativa do referido ministério, foi criado um comitê ad hoc móvel que percorreria 18 tribunais do país, com a

³⁴³ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, paras. 207 e 301.

³⁴⁴ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 301. Neste sentido, ONU, 12º Congresso sobre Prevenção do Crime e Justiça Penal, celebrado em Salvador, Brasil, de 12 a 19 de abril de 2010. Ver documento técnico: *Seminário sobre estratégias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios*, A/CONF.213/16, publicado em 25 de janeiro de 2010, para. 13.

³⁴⁵ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 301.

³⁴⁶ O objetivo principal destas ações é reduzir em 50% o total das pessoas em prisão preventiva até 2020. Ministério da Justiça, Saskatchewan, Canadá, *Relatório Anual 2015-2016*, p. 8.

³⁴⁷ Adicionalmente, esta norma prevê a realização de uma audiência de revisão da liberdade sob fiança para avaliar a incapacidade da pessoa processada de pagar a quantia requerida, o que não era suficiente, sob a égide da legislação anterior, para justificar uma audiência posterior de revisão. *The PEW Charitable Trusts, Brief "Alaska's Criminal Justice Reforms"*, dezembro de 2016. Ver também: *Lei SB91*, Alaska, publicada em 11 de julho de 2016.

³⁴⁸ *United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), Rapport annuel sur la situation des droits de l'homme en Haïti*, fevereiro de 2016, p. 20; *Avocats sans frontières*, Canadá. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 31 de maio de 2016.

finalidade de criar uma base de dados e identificar todos os casos de detenção preventiva prolongada.³⁴⁹

168. A CIDH também destaca os esforços do Estado boliviano sobre o assunto. Nesse sentido, como parte do Plano Nacional de Descongestão do Sistema Penal,³⁵⁰ o Tribunal Supremo de Justiça da Bolívia e os nove Tribunais Departamentais de Justiça em âmbito nacional, formaram equipes de juízes criminais de descongestão, e elaboraram medidas de agilização judicial. Estes planos possuíam quatro fases, sendo a primeira focada na revisão da prisão preventiva através de um inventário de processos com audiência conclusiva e saída alternativa.³⁵¹ As três fases posteriores dedicaram-se à criação das equipes de descongestão; o sorteio para distribuição dos processos e trabalho de descongestão; e o monitoramento da gestão por objetivos e avaliação.³⁵² Com efeito, com base no inventário das ações pendentes, foi possível determinar que os processos relacionados com prisão preventiva estavam pendentes principalmente pela falta de autoridades judiciais para realizar as respectivas diligências. Diante desta situação, a CIDH observa que o Tribunal Supremo e os Tribunais Departamentais otimizaram a distribuição de recursos materiais e humanos para incrementar a capacidade de resolução de casos através a criação de equipes de descongestão formadas pelos juízes criminais com menor carga de trabalho.³⁵³
169. De acordo com dados do Tribunal Supremo de Justiça da Bolívia, de novembro a dezembro de 2014, um total de 3.492 ações foram descongestionadas. Destas, 1.464 resultaram na aplicação de medidas alternativas; 1.279 tratavam-se de casos de prisão preventiva; 1.056 resultaram em audiências conclusivas celebradas em preparação de um julgamento oral; 759 resultaram em condenações em processos abreviados; e 212 tratavam de outras resoluções definitivas por aplicação de outros procedimentos.³⁵⁴ Adicionalmente, a CIDH celebra que mediante as mesas interinstitucionais de trabalho – criadas com a finalidade de promover medidas para reverter os problemas de acesso à justiça, e para a adoção de decisões que combatessem a crise do sistema penal e do sistema

³⁴⁹ *Avocats sans frontières*, Canadá. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 31 de maio de 2016.

³⁵⁰ Para mais informações, ver para. 64.

³⁵¹ Tribunal Supremo de Justiça, Plano Nacional de Descongestão do Sistema Penal, Boletim institucional No. 1, Bolívia, janeiro de 2015, p. 3.

³⁵² Tribunal Supremo de Justiça, Plano Nacional de Descongestão do Sistema Penal, Boletim institucional No. 1, Bolívia, janeiro de 2015, p. 3.

³⁵³ Tribunal Supremo de Justiça, Plano Nacional de Descongestão do Sistema Penal, Boletim institucional No. 1, Bolívia, janeiro de 2015, p. 3.

³⁵⁴ Tribunal Supremo de Justiça, Plano Nacional de Descongestão do Sistema Penal, Boletim institucional No. 1, Bolívia, janeiro de 2015, p. 6.

penitenciário³⁵⁵ – o Ministério da Justiça e o Judiciário emitiram instruções para o cumprimento dos prazos processuais na etapa prévia ao julgamento oral penal nos departamentos de La Paz e Santa Cruz.³⁵⁶

B. Medidas para garantir a realização de audiências

170. Dentre as causas que incidem na prolongação da prisão preventiva está o alto índice de suspensão de audiências, que resulta principalmente da falta de coordenação e cooperação entre instituições da justiça criminal na região, e que se traduz na ausência das partes e em problemas relativos a notificações.³⁵⁷ A CIDH também se pronunciou sobre esta situação em seu relatório de 2013, observando que o alto índice de suspensão de audiências e a falta de coordenação entre os sujeitos processuais constituía uma deficiência estrutural relativa à situação das pessoas em prisão preventiva.³⁵⁸
171. Devido a esta problemática, a CIDH valoriza os recentes avanços realizados por Bolívia e Paraguai para garantir uma colaboração interinstitucional mais eficiente, assegurando assim a realização de audiências. Assim sendo, em relação à Bolívia, a CIDH observa que, no fim de 2014, a redução do índice de suspensão de audiências foi uma das medidas promovidas pelas mesas interinstitucionais para reverter os problemas de acesso à justiça,

³⁵⁵ Ver paras. 65 e 171.

³⁵⁶ DPLF, Fundação CONSTRUIR, ASUNCAMI, *Pastoral Penitenciaria* e outros, *Situación de los Derechos Humanos y el acceso a la justicia de población vulnerable privada de libertad en Bolivia*, apresentado durante a audiência CIDH, “Direitos humanos e reforma penal e penitenciária na Bolívia”, 159 período ordinário de sessões, 5 de dezembro de 2016.

³⁵⁷ Por exemplo, sobre a Guatemala, o *Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala* informou que, de acordo com a programação de audiências criminais da Segunda Vara da Cidade da Guatemala, em um período de cinco dias úteis – de 25 a 31 de março de 2016 – de um total de 36 audiências agendadas, 50% delas foram canceladas. CIDH, *Audiência pública “Medidas para reducir a prisión preventiva nas Américas”*, 157 período ordinário de sessões, 5 de abril de 2016. Informação fornecida pelo ICCPG. Na Bolívia, por sua vez, durante os meses de novembro e dezembro de 2015, 75% das 427 audiências cautelares registradas no eixo central do país foram canceladas; em La Paz, a taxa de cancelamento foi de 84%, seguida por Santa Cruz com 67%, e finalmente Cochabamba com 41%. DPLF, Fundação CONSTRUIR, ASUNCAMI, *Pastoral Penitenciaria* e outros, *Situación de los Derechos Humanos y el acceso a la justicia de población vulnerable privada de libertad en Bolivia*, apresentado durante a audiência “Direitos humanos e reforma penal e penitenciária na Bolívia”, 159 período ordinário de sessões, 5 de dezembro de 2016, pp. 18 e 19. Sobre o Paraguai, esta problemática também foi mencionada pelo Ministério da Justiça paraguaio. Ministério da Justiça, Paraguai. Informação enviada em 14 de julho de 2016.

³⁵⁸ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 58. Neste sentido, em relação ao Haiti, *Avocats sans frontières*, Canadá. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada à CIDH em 31 de maio de 2016.

impulsionadas pelo Ministério da Justiça e o Tribunal Superior de Justiça.³⁵⁹ A esse respeito, organizações da sociedade civil boliviana declararam que os resultados das mesas interinstitucionais foram positivos; principalmente no distrito de Cochabamba, onde além da participação de representantes do Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, e Sistema Penitenciário, também estão presentes diversas organizações da sociedade civil. Nessas mesas, são preparadas as jornadas judiciais e discutidos os obstáculos práticos constatados nos processos judiciais.³⁶⁰

172. O Paraguai, por sua vez, criou em maio de 2016 o Escritório Interinstitucional, com a finalidade de servir com ponto de referência entre todos os operadores do sistema de justiça penal, a fim de coordenar e supervisionar as audiências nas etapas preparatória e intermediária.³⁶¹ Segundo o Ministério da Justiça, esta iniciativa resultou em um aumento da quantidade de audiências realizadas.³⁶²

C. Audiências nas prisões

173. A CIDH observa que, desde 2014, diversos países adotaram uma série de medidas a fim de implementar as denominadas audiências nas prisões. Nesse contexto, em seu relatório de 2013, a CIDH indicou que, considerando que é o próprio Estado que decide manter uma pessoa sob custódia para assegurar que compareça perante o tribunal, não dispor da capacidade de proporcionar transporte e custódia dos detidos aos tribunais

³⁵⁹ Estas mesas interinstitucionais são formadas pelos Tribunais Departamentais de Justiça, Promotorias Distritais, Diretorias Departamentais do Serviço Plurinacional de Defesa Pública, Diretorias Departamentais do Regime Prisional, e Serviços Departamentais de Políticas Sociais.

³⁶⁰ CIDH, *Audiência pública “Medidas para reduzir a prisão preventiva nas Américas”*, 157 período ordinário de sessões, 5 de abril de 2016. Informação proporcionada pela Fundação CONSTRUIR. Ver também DPLF, Fundação CONSTRUIR, ASUNCAMI, *Pastoral Penitenciária* e outros, *Situación de los Derechos Humanos y el acceso a la justicia de población vulnerable privada de libertad en Bolivia*, durante a audiência “Direitos humanos e reforma penal e penitenciária na Bolívia”, 159 período ordinário de sessões, 5 de dezembro de 2016.

³⁶¹ Este escritório é composto por representantes da Corte Suprema de Justiça, Ministério da Justiça, Ministério Público, e Ministério da Defesa Pública; suas funções estão detalhadas no Acordo Interinstitucional para a Implementação do Escritório Interinstitucional, No. 1057/16, Paraguai, 17 de maio de 2016. Ver também Corte Suprema de Justiça do Paraguai, Nota de Imprensa *“Acuerdo entre Corte, Fiscalía, Defensoría y Ministerio de Justicia firman convenio para mejorar sistema de justicia”*, 17 de maio de 2016.

³⁶² O Ministério da Justiça do Paraguai informa que, quando o projeto foi iniciado, entre 23 e 27 de maio de 2016, 51% das audiências preliminares eram efetivamente realizadas. De 27 de junho a 1º de julho, 54% das audiências foram realizadas, o que demonstra um aumento imediato na quantidade de audiências em relação à semana anterior. Ministério da Justiça, Paraguai. Informação enviada em 14 de julho de 2016.

para as diligências de praxe na data e horário estabelecidos constitui uma situação de injustiça fundamental.³⁶³

174. As denominadas “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 necessário, escassez de gasolina, insuficiência de guardas, e eventual perigo de fuga. Adicionalmente, a CIDH foi informada sobre audiências que são canceladas devido à impossibilidade de que a pessoa processada pague a propina requerida para ser transportada ao tribunal.³⁶⁴ A CIDH também observa que, além de garantir um maior número de processos analisados, a realização de audiências nas prisões permite que os operadores de justiça estejam em contato direto com a realidade das penitenciárias na região, o que poderia levar a uma maior sensibilização sobre a importância de aplicar medidas alternativas à privação de liberdade.
175. Para realizar as audiências nas prisões, as autoridades penitenciárias devem proporcionar um local dentro do recinto que ofereça as condições adequadas em termos de espaço, luz, eletricidade e higiene. Adicionalmente, essas autoridades possuem a obrigação de designar pessoal de custódia extra para garantir a segurança de todos os atores processuais durante as audiências, e assegurar a presença da pessoa acusada nas mesmas. Por outro lado, para que a realização de audiências nas prisões seja eficiente, é indispensável que os Estados criem mecanismos claros de colaboração entre o Poder Judiciário, Ministério Público, defesa, e as autoridades penitenciárias; e, além disso, as autoridades judiciais devem estabelecer critérios sobre a priorização de casos a examinar, e realizar as ações necessárias para preparar adequadamente os casos que serão analisados.
176. A CIDH também observa que, desde 2014, países como a Bolívia, Colômbia, Panamá e Paraguai utilizam as audiências nas prisões para decidir processos relacionados com casos de pessoas em prisão preventiva e, com isso, garantir mais celeridade no tratamento desses casos. O Estado colombiano, através do Decreto Presidencial No. 204 de 10 de fevereiro de

³⁶³ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 265.

³⁶⁴ Neste sentido, em relação à cidade de Santa Cruz na Bolívia, ver Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016 (Pesquisadora: Mirte Postema). Informação sobre o tema também foi entregue à Relatoria durante a visita ao Panamá, de 17 a 19 de junho de 2015.

2016, estabeleceu as obrigações das autoridades penitenciárias sobre a criação de espaços físicos para a realização de audiências dentro de recintos penitenciários.³⁶⁵ Em relação ao Panamá, a CIDH celebra que, em abril de 2016, foram inauguradas dez salas de audiências nos centros penitenciários de La Joya e La Joyita,³⁶⁶ os quais, conforme informação de conhecimento público, correspondem aproximadamente a 60% do total da população carcerária do Panamá. O Paraguai, por sua vez, lançou o “Plano Piloto de Agilização e Definição dos Processos Judiciais”, cuja finalidade é resolver os processos através da realização de audiências nos centros penitenciários.³⁶⁷ Até julho de 2016, foram realizadas três jornadas, nas quais ocorreram 36 audiências, o que resultou na liberação da metade dos casos analisados.³⁶⁸

1. As jornadas judiciais na Bolívia

177. A CIDH destaca especialmente as medidas adotadas pelo Estado boliviano – em aplicação da Lei No. 586 de Descongestão – para colocar 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”³⁶⁹. 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.³⁷⁰ Durante esse período, essas jornadas possibilitaram a realização de um total de 2.047 audiências de processos que resultaram em saídas alternativas, procedimentos abreviados, liberações, liberdade condicional e outros.³⁷¹

³⁶⁵ Especificamente, a Unidade de Serviços Penitenciários e Carcerários (USPEC) ficará encarregada da construção e adequação destes espaços. As entidades do sistema penitenciário e carcerário darão apoio técnico para a adequação dos mesmos. Decreto Presidencial 204 que modifica o Decreto 1069 de 2015, 10 de fevereiro de 2004, artigo 2.2.1.12.2.3.

³⁶⁶ Panamá, Nota do Ministério de Relaciones Exteriores, A. J.D.H. MIRE-2016-26215, de 20 de maio de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta. Ver também Poder Judiciário da República do Panamá, Nota de Imprensa *Órgano Judicial pone en funcionamiento salones de audiencias en “La Joya y La Joyita”*, abril de 2016.

³⁶⁷ Este plano foi promovido pelo Conselho De Administração da Comarca Central e Juízes de Execução do Departamento Central. Ministério da Justiça, Paraguai. Informação enviada em 14 de julho de 2016.

³⁶⁸ Ministério da Justiça, Paraguai. Informação enviada em 14 de julho de 2016.

³⁶⁹ Fundação CONSTRUIR, *Cáritas Boliviana*, e outras, *Prisión Preventiva y Derechos Humanos, Informe Bolivia*, outubro de 2014; e Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016.

³⁷⁰ Serviço Plurinacional de Defesa Pública, *Relatório de Gestão 2015*, p. 9.

³⁷¹ Serviço Plurinacional de Defesa Pública, *Relatório de Gestão 2015*, p. 10.

178. Sobre o funcionamento destas audiências, a CIDH possui informação que indica que, durante as audiências nas prisões, estão presentes as partes processuais, a autoridade judicial, e também funcionários administrativos para a realização dos respectivos procedimentos.³⁷² Especificamente, autoridades em Cochabamba informam 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.³⁷³
179. Por exemplo, através da Instrução No. 17/2016 de março de 2016, emitido pela Presidência do Tribunal Departamental de Cochabamba, ficou determinado que jornadas judiciais ocorreriam nesse departamento de 3 a 10 de maio de 2016.³⁷⁴ Em virtude disso, a Presidência do Tribunal exortou a Promotoria Departamental e a Defensoria a identificar, entre 21 de março e 11 de abril, os casos que seriam analisados relativos à Lei Integral para Garantir às Mulheres uma Vida Livre de Violência. Posteriormente, a Presidência estabeleceu que os promotores e defensores teriam o prazo entre 15 e 22 de abril de 2016 para fazer as respectivas solicitações às varas de instrução; e posteriormente, as autoridades judiciais teriam de 25 a 29 de abril para programar as audiências. Além disso, a Instrução No. 17/2016 reiterou aos juízes sua obrigação de informar a Presidência sobre a programação das audiências, para que esta pudesse “coordenar com Ministério Público, Defensoria Pública e Sistema Penitenciário”, garantindo assim o sucesso da organização das jornadas judiciais.³⁷⁵
180. Adicionalmente, a CIDH também foi informada sobre os desafios observados durante a realização deste tipo de audiências, por exemplo, aqueles relacionados com falhas na notificação das vítimas. Com efeito,

³⁷² Esta informação se baseia na documentação feita pelo Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, que visitou a Bolívia de 2 a 11 de maio de 2016, e observou as jornadas judiciais na cidade de Cochabamba, no Centro Penitenciário San Sebastián para mulheres, e no Centro Penitenciário San Sebastián. Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016 (Pesquisadora: Mirte Postema).

³⁷³ Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016 (Pesquisadora: Mirte Postema).

³⁷⁴ Tribunal Departamental de Justiça de Cochabamba, Bolívia, Instrução No. 17/2016, 23 de março de 2016. Publicação impressa.

³⁷⁵ Tribunal Departamental de Justiça de Cochabamba, Bolívia, Instrução No. 17/2016, 23 de março de 2016. Publicação impressa.

segundo informação disponível, na cidade de Santa Cruz – durante o mês de junho de 2016 – o sistema de notificações falhou quase completamente, pois a central de notificações não possuía a capacidade de tramitar o número de diligências necessárias, o que evidencia um problema estrutural para a realização desta diligência.³⁷⁶

181. A CIDH também nota com preocupação que, de acordo com cifras oficiais, um elevado número das audiências realizadas durante as jornadas judiciais resultou na aplicação de procedimento abreviado ou imediato; nesse sentido, por exemplo, no período compreendido entre janeiro e setembro de 2015, em Cochabamba, de um total de 1.398 processos, 57.5% deles – ou seja, 804 – foi resolvido com a aplicação de procedimentos abreviados.³⁷⁷ Na penitenciária de Palmasola, em Santa Cruz, das 317 audiências celebradas durante o mês de maio de 2015, quase 94% foram procedimentos abreviados.³⁷⁸ Considerando os importantes desafios expostos anteriormente sobre processos abreviados como medida para reduzir a prisão preventiva,³⁷⁹ a CIDH expressa sua preocupação com o alto percentual de processos imediatos que são realizados durante as jornadas judiciais nas prisões bolivianas.

D. Audiências prévias sobre a procedência da prisão preventiva

182. Em seu Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas, a CIDH recomendou aos Estados que, a fim de garantir os princípios de contraditório, imediatividade, publicidade e celeridade, a aplicação da prisão preventiva deve ser decidida em audiência oral, com a intervenção de todas as partes. Especificamente, para assegurar o direito de defesa, a Comissão determinou que as pessoas acusadas devem estar presentes e ser ouvidas pela autoridade judicial.³⁸⁰ Nesse sentido, a Comissão estabeleceu que a detenção preventiva não deve ser imposta como medida meramente

³⁷⁶ Entrevistas com juízes e representantes da sociedade civil em Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, 5 e 6 de maio de 2016. Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016 (Pesquisadora: Mirte Postema).

³⁷⁷ Tribunal Departamental de Justiça de Cochabamba, Relatório sobre o Plano de Descongestão Penal de presos preventivos, sem data, p. 5. Publicação impressa.

³⁷⁸ Tribunal Supremo de Justiça, Bolívia, Plano Nacional de Descongestão do Sistema Penal – Segunda Fase, Boletim institucional, No. 2, maio de 2015, p. 5.

³⁷⁹ Ver paras. 56-59.

³⁸⁰ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, paras. 179 e 326. Recomendação C “Marco normativo e aplicação da prisão preventiva”.

processual do caso,³⁸¹ e que além de garantir os princípios mencionados, durante essas audiências a autoridade judicial deve examinar não apenas o cumprimento dos requisitos de procedimento previstos na legislação nacional, mas também a razoabilidade da suspeita na qual se baseia a detenção e a legitimidade de seus fins.³⁸² Este procedimento deve oferecer a possibilidade de um contraditório, e assegurar sempre a igualdade de armas entre as partes, o Ministério Público e a pessoa detida. Para assegurar esta igualdade de armas, é essencial que o advogado defensor tenha acesso àqueles documentos do inquérito que são fundamentais para controverter efetivamente a legalidade da detenção de seu cliente.³⁸³

183. Através das audiências prévias sobre a procedência da prisão preventiva, as partes tomam conhecimento com antecipação das considerações nas quais se basearia a determinação sobre o risco de fuga ou interferência nas investigações, além de contar com um panorama mais claro para apresentar seus argumentos contra ou a favor da procedência da prisão preventiva ou, alternativamente, de outras medidas menos restritivas.³⁸⁴ Em especial, a CIDH considera que durante estas audiências deve ser analisada principalmente a aplicação de medidas alternativas à prisão preventiva. A esse respeito, a Comissão observou que este mecanismo assegura o exercício adequado do direito de defesa, pois uma análise detalhada e gradual da medida menos lesiva até a mais grave permite que a defesa focalize a discussão na apreciação sobre a necessidade e proporcionalidade das medidas sob consideração.³⁸⁵

1. Reformas legislativas

184. Do ponto de vista legislativo, a CIDH observa que, durante o período analisado neste relatório, Estados como a Argentina, México e Peru modificaram sua legislação para incorporar normativa das audiências prévias sobre a procedência da prisão preventiva. Assim sendo, o novo

³⁸¹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 179.

³⁸² CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 199. CrEDH, Caso Brogan e outros v. Reino Unido (*Applications* No. 11209/84, 11234/84 e 11386/85), Sentença de 29 de novembro de 1988 (Pleno da Corte), para. 65

³⁸³ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 199. CrEDH, Caso Piruzyan v. Armênia (*Application* No. 33376/07), Sentença de 26 de junho de 2012 (Terceira Sala da Corte), para. 11

³⁸⁴ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 180.

³⁸⁵ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 229.

Código de Processo Penal da Argentina, ainda não vigente, prevê que, para garantir os princípios de contradição, imediatividade, publicidade e celeridade, o requerimento de uma medida de coação deve ser formulado e decidido em audiência oral.³⁸⁶ Isto, conforme a Defensoria Geral da Nação, representa um avanço em comparação com a legislação atualmente vigente, pela qual ao juiz é facultado decretar a prisão preventiva de ofício, sem a realização prévia de uma audiência.³⁸⁷

185. No caso do México, o Código Nacional de Processo Penal estabelece que os pedidos de medidas cautelares serão resolvidos pelo juiz de controle, em audiência oral e com a presença do órgão jurisdicional, o Ministério Público, a vítima se acaso quiser, acompanhada de seu assessor jurídico, o réu e seu defensor.³⁸⁸ O Peru, por sua vez, através da promulgação dos Decretos Legislativos No. 1206 e 1229 de setembro de 2015,³⁸⁹ corrigiu a omissão do Código Processual Penal de 2004 sobre a inexistência, em segunda instância, de audiências públicas para determinar a procedência da prisão preventiva.³⁹⁰

2. Audiências de custódia no Brasil

a. Considerações gerais

186. Por meio do comunicado de imprensa de março de 2016, a CIDH celebrou o aniversário da implementação das audiências de custódia,³⁹¹ as quais constituem um mecanismo adotado pelo Estado brasileiro para evitar privações de liberdade desnecessárias, através da promoção da utilização de medidas alternativas à prisão preventiva, e que diminuiu o uso da prisão preventiva.³⁹² Com efeito, conforme a Resolução No. 213, de 15 de

³⁸⁶ [Código de Processo Penal da Nação](#), Lei 27.063 (ainda não vigente), sancionado em 4 de dezembro de 2015 e publicado no Diário Oficial de 10 de dezembro de 2014, artigo 190.

³⁸⁷ Resposta da Defensoria Geral da Nação, Argentina, enviada em 22 de junho de 2016.

³⁸⁸ [Código Nacional de Processo Penal](#), México, publicado em 5 de março de 2014, em vigor desde 18 de junho de 2016, artigo 157. Resposta do México ao Questionário de Consulta. Nota da Missão Permanente do México perante a OEA, No. Oea-01285 de 1º de junho de 2016.

³⁸⁹ O [Decreto Legislativo 1206](#), publicado em 22 de setembro de 2015, e vigente desde 23 de novembro de 2015, antecipa a vigência dos artigos 272-285 do NCPP em todo o território nacional. Por sua vez, o [Decreto Legislativo 1229](#), publicado em 25 de setembro de 2015, modifica os artigos 283, 287, 288 e 290 do Novo Código Processual Penal (NCPP) e , antecipa a vigência dos artigos 273-277, 283, 287, 288 e 290 em todo o território nacional.

³⁹⁰ *Instituto de Defensa Legal* (IDL), Peru. Resposta ao Questionário de Consulta enviada em 18 de maio de 2016.

³⁹¹ CIDH, Comunicado de Imprensa 29/16, [CIDH celebra o aniversário de implementação das audiências de custódia no Brasil](#), 7 de março de 2016.

³⁹² CIDH, Comunicado de Imprensa 29/16, [CIDH celebra o aniversário de implementação das audiências de custódia no Brasil](#), 7 de março de 2016.

dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça do Brasil, estas audiências requerem que as pessoas detidas em flagrante, independente da motivação ou natureza do delito, devem ser apresentadas perante a autoridade judicial 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.³⁹³ As audiências de custódia tem a finalidade de garantir os direitos das pessoas detidas e comprovar o caráter indispensável de manter a privação de liberdade, a fim de que a autoridade judicial decida sobre a improcedência de qualquer medida punitiva, a decretação da prisão preventiva, a aplicação de medidas alternativas ou a adoção de outras medidas necessárias para preservar os direitos das pessoas acusadas de um crime.³⁹⁴ Esse mecanismo começou como um projeto piloto no estado de São Paulo em 24 de fevereiro de 2015.³⁹⁵ As audiências de custódia atualmente funcionam nas capitais dos 26 estados do país e no Distrito Federal.³⁹⁶

187. De acordo com dados do Poder Judiciário, desde o início de sua implementação até janeiro de 2017, foram realizadas 186.455 audiências de custódia em todo o país; destas, em 54.11% - ou seja, em 100.887 casos - a prisão preventiva foi decretada. Este índice de confirmação da prisão preventiva é de aproximadamente 50% em 22 estados e no Distrito Federal. No estado do Rio Grande do Sul, ascende a 84.56%, e por sua vez, os estados de Rondônia, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Pernambuco e Sergipe apresentam cifras de aproximadamente 60%. Os estados que apresentam cifras abaixo dos 50% são: Bahia, com 38.31%; Amapá, com 41.53%; e Mato Grosso, com 44.71%. As estatísticas mencionadas constituem um avanço, principalmente considerando que, segundo informações em mãos da Comissão, após 2011 - com a entrada em vigor da Lei das Cautelares³⁹⁷ - o percentual de decretação da prisão preventiva em casos de crimes em flagrante era superior.³⁹⁸ Por exemplo, nos casos de Rio

³⁹³ Conselho Nacional de Justiça do Brasil, [Resolução 213 de 15 de dezembro de 2015](#), artigo 1.

³⁹⁴ Conselho Nacional de Justiça do Brasil, [Resolução 213 de 15 de dezembro de 2015](#), artigo 1.

³⁹⁵ CIDH, Comunicado de Imprensa 29/16, [CIDH celebra o aniversário de implementação das audiências de custódia no Brasil](#), 7 de março de 2016.

³⁹⁶ Conselho Nacional de Justiça do Brasil, [“Dados Estatísticos / Mapa de Implantação de audiências de custódia”](#), janeiro de 2017.

³⁹⁷ Esta lei modificou o Código de Processo Penal do Brasil, a fim de garantir o princípio de excepcionalidade da prisão preventiva, através da ampliação das medidas alternativas à prisão preventiva; por exemplo, fiança, mecanismos de monitoramento eletrônico, prisão domiciliar, dentre outras. [Lei No. 12.403](#) (Lei das Cautelares), em vigor desde 4 de maio de 2011.

³⁹⁸ Neste sentido, a CIDH possui informação que, quando a decisão sobre a determinação de medidas cautelares se baseava exclusivamente de processos escritos, os juízes decretavam a prisão preventiva em mais de 60% dos casos. Instituto Sou da Paz e Associação pela Reforma Prisional (ARP), [“Monitorando a Aplicação da Lei das Cautelares e o uso da prisão provisória nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo”](#), 2013. Os dados apresentados são do ano de 2012. Informação fornecida pelo Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, [Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más](#)

de Janeiro e São Paulo, as taxas de confirmação da prisão preventiva eram, respectivamente, 72.3% e 61.3%,³⁹⁹ e após a implementação das audiências de custódia, a porcentagem diminuiu para 57% no Rio de Janeiro e 53% em São Paulo.⁴⁰⁰ Apesar da criação das audiências de custódia representar um avanço, a CIDH observa que a imposição da prisão preventiva em aproximadamente 54% dos casos significa que esta medida continua sendo aplicada de maneira contrária à excepcionalidade que caracteriza a sua natureza. Com efeito, a CIDH possui informações que indicam que, durante as audiências de custódia, as autoridades judiciais determinam a procedência da prisão preventiva motivados “pela gravidade do crime, a ordem pública ou os antecedentes criminais das pessoas acusada”, ao invés de justificá-la em razão dos objetivos processuais previstos nos padrões internacionais aplicáveis.⁴⁰¹

b. Funcionamento na prática

188. Com base na documentação apresentada pelo Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford – focada na análise sobre o funcionamento das audiências de custódia na cidade de São Paulo⁴⁰² – os casos examinados são distribuídos aleatoriamente entre as juízas e juízes existentes, os quais, por sua vez, decidem sobre a ordem de realização das mesmas. Considerando que as pessoas acusadas de crimes de menor potencial ofensivo têm maiores possibilidades de ser colocadas em liberdade, e nesse caso, haveria mais tempo para finalizar os trâmites administrativos requeridos para

rehabilitadoras en las Américas (documento interno), outubro de 2016 (Pesquisadores: Mirte Postema e Thiago Nascimento dos Reis). Para mais informações: Thiago Nascimento dos Reis, *Detainees on Stage: Achievements and Challenges of the Newly-Implemented Custody Hearings in São Paulo State, Stanford Program in International Legal Studies (SPILS)*, Tese de Mestrado, maio de 2016.

³⁹⁹ Ministério da Justiça e Departamento Nacional Penitenciário, Brasil, “Implementação das Audiências de Custódia no Brasil: Análise de experiências e recomendações de aprimoramento”, p. 25, 2016.

⁴⁰⁰ Ministério da Justiça e Departamento Nacional Penitenciário, Brasil, “Implementação das Audiências de Custódia no Brasil: Análise de experiências e recomendações de aprimoramento”, p. 25, 2016.

⁴⁰¹ Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016 (Pesquisadores: Mirte Postema e Thiago Nascimento dos Reis).

⁴⁰² Esta pesquisa incluiu a análise prática das audiências de custódia, assim como entrevistas com juízes e outras autoridades relevantes. Foi realizada entre outubro de 2015 e maio de 2016, e dela participaram Mirte Postema, Pesquisadora do Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, e Thiago Nascimento dos Reis, estudante desta universidade. Esta informação se encontra em: Thiago Nascimento dos Reis, *Detainees on Stage: Achievements and Challenges of the Newly-Implemented Custody Hearings in São Paulo State*, tese de Mestrado (não publicado), maio de 2016; e Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016 (Pesquisadores: Mirte Postema e Thiago Nascimento dos Reis).

liberá-las, a autoridade judicial geralmente programa as audiências relacionadas com esses delitos no início da jornada.⁴⁰³

189. 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.⁴⁰⁴ Antes do início da audiência, a pessoa detida tem o direito de consultar o seu defensor em um local privado.⁴⁰⁵ A audiência de custódia começa com uma breve explicação da autoridade judicial sobre o objetivo da mesma. Dentre outras funções, essa autoridade deve entrevistar a pessoa acusada para garantir que foi assistido por defensor adequado, e teve comunicação com familiares e atenção médica; além disso, as juízas e juízes devem indagar sobre possíveis atos de tortura ou maus tratos cometidos durante a detenção.⁴⁰⁶ 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 poderiam constituir a eventual denúncia penal.⁴⁰⁷ A audiência de custódia conclui com a deliberação fundamentada da autoridade judicial sobre a legalidade e a determinação da situação jurídica da pessoa acusada; e também deixa constância das providências adotadas em casos de indícios de tortura ou maus tratos.⁴⁰⁸ Por último, a autoridade judicial deve preencher uma planilha com as características do caso, e o pessoal da vara judicial toma as providências administrativas correspondentes para executar a decisão judicial. A defesa normalmente explica os efeitos da decisão judicial à pessoa imputada. Cada audiência tem uma duração de aproximadamente 40 minutos.⁴⁰⁹
190. A CIDH foi informada que as audiências de custódia podem apresentar certas deficiências em sua implementação, tais como as seguintes: a) tempo reduzido e falta de privacidade na comunicação entre a pessoa imputada e sua defesa; b) falta de explicação pela autoridade judicial, no início da audiência e em termos claros, sobre o procedimento; c) coordenação

⁴⁰³ Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016 (Pesquisadores: Mirte Postema e Thiago Nascimento dos Reis).

⁴⁰⁴ Conselho Nacional de Justiça do Brasil, [Resolução 213 de 15 de dezembro de 2015](#), artigos 4 e 5.

⁴⁰⁵ Conselho Nacional de Justiça do Brasil, [Resolução 213 de 15 de dezembro de 2015](#), artigo 6.

⁴⁰⁶ Conselho Nacional de Justiça do Brasil, [Resolução 213 de 15 de dezembro de 2015](#), artigo 15.

⁴⁰⁷ Conselho Nacional de Justiça do Brasil, [Resolução 213 de 15 de dezembro de 2015](#), artigo 8 (X) (1§).

⁴⁰⁸ Conselho Nacional de Justiça do Brasil, [Resolução 213 de 15 de dezembro de 2015](#), artigo 8(3º).

⁴⁰⁹ Sobre a duração das audiências, a CIDH destaca que, conforme o IDDD, há casos de audiências realizadas em 4 minutos, outras em aproximadamente 10 minutos. Esta pesquisa foi realizada nas audiências de custódia realizadas na cidade de São Paulo, entre fevereiro e dezembro de 2015, e foram sistematizados dados referentes a 588 pessoas presas. Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), [Monitoramento das Audiências de Custódia em São Paulo](#), maio de 2016, pp. 10 e 11.

inadequada entre instituições judiciais; e d) falta de tradução e intérprete.⁴¹⁰ Adicionalmente, há várias preocupações sobre o papel passivo que teria, com frequência, a autoridade judicial participando destas audiências. Nesse sentido, por exemplo, o Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford indica que, apesar do pedido de informações sobre a situação econômica da pessoa detida ser uma obrigação da autoridade judicial para a eventual determinação sobre a quantia da fiança,⁴¹¹ as juízas e juizes nem sempre fazem estas perguntas de forma suficientemente exaustiva.⁴¹² Da mesma forma, e como será explicado posteriormente, essa autoridade não tem uma participação ativa ao indagar sobre as denúncias de tortura ou maus tratos.

c. Denúncias de tortura e maus tratos

191. A Comissão já se pronunciou no sentido de que as audiências de custódia permitiram a pessoas detidas denunciar perante uma autoridade judicial eventuais atos de tortura ou maus tratos.⁴¹³ Nesse ponto, segundo dados do Poder Judiciário, até janeiro de 2017 – quase dois anos depois da implementação deste mecanismo em São Paulo – das 186.455 audiências realizadas em todo o país, foram apresentadas 8.279 denúncias de tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, o que equivaleria aproximadamente 4.68% dos casos.⁴¹⁴ No entanto, a Comissão observa os claros indícios de inconsistências entre as cifras oficiais de denúncias de tortura e maus tratos relatadas nessas audiências, em comparação com as denúncias registradas por outras fontes. Nesse sentido, por exemplo, sobre o estado do Rio de Janeiro, a CIDH destaca que os dados oficiais indicam que, de setembro de 2017 a fevereiro de 2017, foram denunciados 110 casos de violência durante a detenção, o que corresponderia a apenas 1% do total dos 7.846 casos analisados nas audiências de custódia.⁴¹⁵ Em contraste com estes números, a CIDH observa

⁴¹⁰ Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016 (Pesquisadores: Mirte Postema e Thiago Nascimento dos Reis). Ver também *Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), Monitoramento das Audiências de Custódia em São Paulo, maio de 2016*, e *“Associação dos Advogados Criminalistas critica aplicação das Audiências de Custódia no ES”, ES Hoje, 19 de fevereiro de 2016*.

⁴¹¹ *Código de Processo Penal*, Brasil, em vigor desde 13 de outubro de 1941, artigo 325.1.

⁴¹² Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, *Buenas prácticas para reducir el uso excesivo de la prisión preventiva y crear cárceles más rehabilitadoras en las Américas* (documento interno), outubro de 2016 (Pesquisadores: Mirte Postema e Thiago Nascimento dos Reis).

⁴¹³ CIDH, Comunicado de Imprensa 29/16, *CIDH celebra o aniversário de implementação das audiências de custódia no Brasil*, 7 de março de 2016.

⁴¹⁴ Conselho Nacional de Justiça do Brasil, *“Dados Estatísticos / Mapa de Implantação de audiências de custódia”*, janeiro de 2017.

⁴¹⁵ Dados do: Conselho Nacional de Justiça do Brasil, *“Dados Estatísticos / Mapa de Implantação de audiências de custódia”*, janeiro de 2017.

com preocupação as notáveis diferenças apresentadas por outras entidades, que registram percentuais mais altos de alegações sobre a prática de tortura e maus tratos. Com efeito, a CIDH observa que a Defensoria Pública do Rio de Janeiro registrou que, das 5.302 audiências monitoradas durante 5 meses, um total de 1.573 pessoas detidas – isto é, 29.67% – afirmaram ter sofrido algum tipo de violência policial.⁴¹⁶ O Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro, por sua vez, indica que das 238 audiências observadas em 3 meses, e nas quais a autoridade judicial indagou sobre a possível prática de tortura ou maus tratos, em 93 casos houve denúncias sobre a prática de tortura, o que equivale a 39%.⁴¹⁷

192. Além disso, A CIDH expressa sua preocupação com as estatísticas que indicariam a falta de investigação e acompanhamento das denúncias de maus tratos e tortura durante a detenção, apresentadas durante as audiências de custódia. Nesse sentido, a Comissão adverte que, apesar do número elevado de denúncias de maus tratos e tortura, e da abertura de inquéritos para investigar 74% das 1.152 denúncias apresentadas perante o Tribunal de Justiça de São Paulo, até fevereiro de 2016 não havia sido determinada a responsabilidade de agentes de segurança em nenhum dos casos.⁴¹⁸ Em especial, a CIDH destaca os dados proporcionados pela organização Conectas, que indicam que dos 358 casos documentados⁴¹⁹ onde foram apresentadas alegações sobre maus tratos ou tortura durante a detenção, em 24.5% dos mesmos – isto é, em 88 casos – a autoridade judicial perguntou sobre os fatos da violência sofrida;⁴²⁰ e apenas em 12.01% dos mesmos – equivalente a 43 casos – os promotores entrevistaram de forma ativa para indagar sobre os mesmos.⁴²¹ E somente em dois casos –

⁴¹⁶ Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Brasil, “Um ano de audiências de custódia no Rio de Janeiro”, outubro de 2016. Estes dados foram obtidos através do trabalho de um ano de monitoramento sobre as audiências custódia, desde setembro de 2015.

⁴¹⁷ Justiça Global e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro, Brasil, “Quando a liberdade é exceção, a situação das pessoas presas sem condenação no Rio de Janeiro”, 2016. Esta pesquisa foi realizada de março a junho de 2016, durante 314 audiências no estado do Rio de Janeiro; no entanto, como mencionado no texto principal, somente em 238 delas houve inquirição sobre eventuais atos de violência policial.

⁴¹⁸ Conectas, Nota de Imprensa “Audiências de custódia fazem um ano: o que mudou?”, 25 de fevereiro de 2016.

⁴¹⁹ O universo inicial da investigação realizada pela Conectas incluía 393 casos de maus tratos e tortura; porém, para determinar os casos nos quais a autoridade judicial, o promotor e a defesa perguntavam sobre fatos relativos a agressões, excluiu-se da análise as “audiências-fantasma” (nas quais a pessoa detida não está presente) e casos sem informações; com isso chegando ao número de 358 casos. Conectas, *Shielded Torture. How the institutions of the justice system perpetuate violence in custody hearings*, 14 de fevereiro de 2017.

⁴²⁰ Conectas, Brasil, “Tortura Blindada, relatório completo”, 14 de fevereiro de 2017, p. 57.

⁴²¹ Conectas, Brasil, “Tortura Blindada, relatório completo”, 14 de fevereiro de 2017, p. 69.

nos quais os agressores não eram agentes do Estado – o Ministério Público requereu a abertura de inquérito.⁴²²

193. Considerando o anteriormente expressado, a CIDH reitera aos Estados que a investigação dos casos de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes deve ser realizada de ofício, e de acordo com os princípios de independência, imparcialidade, competência, devida diligência e dinamismo.⁴²³ Essa investigação deve ser realizada por todos os meios legais possíveis, ser regida pela determinação da verdade e conduzida dentro de um prazo razoável pelos órgãos judiciais intervenientes. Além disso, os Estados devem garantir a independência do pessoal médico e de saúde encarregado de examinar e prestar assistência às pessoas privadas de liberdade, de forma que possam praticar livremente as avaliações médicas necessárias, em respeito às normas estabelecidas para a prática de sua profissão.⁴²⁴ Por último, a CIDH recorda que, em casos de pessoas privadas de liberdade, o dever de investigar do Estado reveste-se de um padrão mais alto, pois nestes casos as vítimas estavam em um local de reclusão.⁴²⁵

⁴²² Conectas, Brasil, “Tortura Blindada, relatório completo”, 14 de fevereiro de 2017, p. 66.

⁴²³ CIDH, *Relatório sobre os Direitos Humanos das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de dezembro de 2011, para. 345; e Corte I.D.H., Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Sentença de 11 de maio de 2007. Série C. No. 164, para. 108. 39.

⁴²⁴ CIDH, *Relatório sobre os Direitos Humanos das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de dezembro de 2011, para. 346; e Corte I.D.H., Caso Cabrera García e Montiel Flores Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de novembro de 2010. Série C No. 220, para. 135. Neste sentido, a Corte fundamentou sua decisão nos paras. 56, 60, 65, 66 e 76 do Protocolo de Istambul.

⁴²⁵ CIDH, *Relatório sobre os Direitos Humanos das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de dezembro de 2011, para. 347.

CAPÍTULO 5
MULHERES E OUTRAS PESSOAS
PERTENCENTES A GRUPOS EM
SITUAÇÃO ESPECIAL DE RISCO

MULHERES E OUTRAS PESSOAS PERTENCENTES A GRUPOS EM SITUAÇÃO ESPECIAL DE RISCO

194. Neste capítulo, a CIDH analisará a dimensão especial que caracteriza o encarceramento de mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco. Sobre as mulheres privadas de liberdade, a CIDH tratará dos impactos desproporcionais enfrentados por aquelas, assim como as consequências severas causadas por seu encarceramento quando estas mulheres são responsáveis pela criação de seus filhos e filhas, são chefes de família, e responsáveis pelo cuidado de outras pessoas. A Comissão também detalhará, à luz da perspectiva de gênero e com um enfoque diferenciado, as medidas adotadas pelos Estados relacionadas com mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco que se encontram privadas de liberdade. Essas medidas estão focalizadas principalmente na adoção de reformas legislativas que incluem perspectiva de gênero e tratamento com enfoque diferenciado no contexto da privação de liberdade, e na aplicação de medidas alternativas à prisão preventiva, principalmente de prisão domiciliar e mecanismos de monitoramento eletrônico.

A. *Mulheres*

1. Considerações gerais

195. A CIDH reitera que os Estados possuem um dever especial de agir com a devida diligência para prevenir e erradicar as formas de violência e discriminação contra as mulheres.⁴²⁶ As mulheres sofreram um quadro de discriminação histórica e estereótipos, que resultam em formas de desvantagem sistemática, e incrementam a exposição de mais da metade da população a ser vítima de atos de violência física, sexual e psicológica, e de outros tipos de abusos. Estes riscos são acentuados quando as mulheres

⁴²⁶ CIDH, [Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência sexual: a educação e a saúde](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc 65, 28 de dezembro de 2011, paras.31-39; CIDH, [Parâmetros jurídicos vinculados à igualdade de gênero e aos direitos das mulheres no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: Desenvolvimento e Aplicação](#). OEA/Ser.L/V/II.143. Doc. 60, 3 de novembro de 2011, paras. 22-24, e [CIDH, Acesso à justiça para mulheres vítimas de violência sexual na Mesoamérica](#). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63, 9 de dezembro de 2011, [paras. 37-43](#).

estão privadas de sua liberdade e sob o controle das autoridades do Estado.⁴²⁷ Sobre esse ponto, a Corte Interamericana analisou o impacto diferenciado da pena privativa da liberdade nas mulheres, e observou que no contexto da privação de liberdade, as mulheres estão sob “completo poder” dos agentes do Estado, e em uma situação de desamparo.⁴²⁸

196. Em especial, através de seus distintos mecanismos, a CIDH recebeu informação consistente que indica que, dentre os impactos e consequências desproporcionalmente graves enfrentados pelas mulheres privadas de liberdade estão as seguintes: a) inexistência de centros de detenção próprios; b) inadequada infraestrutura penitenciária, considerando sua condição de gênero e o desenvolvimento de suas respectivas relações materno-filiais; c) falta de tratamento médico de acordo com a sua condição de gênero; d) maiores dificuldades para sua reinserção social; e) ausência de perspectiva de gênero na compilação de dados relacionados com a privação de sua liberdade; e f) sujeição a formas de violência, como o abuso sexual por pessoal penitenciário.⁴²⁹

197. Sobre a violência sexual contra as mulheres encarceradas, a Corte Interamericana reconheceu que as consequências físicas, emocionais e psicológicas provenientes dessa violência são agravadas no contexto da privação de liberdade.⁴³⁰ Em linha com a jurisprudência internacional e o previsto na Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, a Corte Interamericana estabeleceu que “a violência sexual configura-se por atos de natureza sexual que são cometidos em uma pessoa sem seu consentimento, e além de compreender a invasão física do corpo humano, podem incluir atos que não envolvam penetração ou sequer contato físico algum”⁴³¹. Além disso, sobre a situação das mulheres em

⁴²⁷ [Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher \(Convenção de Belém do Pará\)](#), adotada em 9 de junho de 1994, artigo 9; e Corte IDH, Caso da Penitenciária Miguel Castro Castro Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2006. Série C No. 160, para. 303.

⁴²⁸ Neste sentido, Corte IDH, Caso da Penitenciária Miguel Castro Castro Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2006. Série C No. 160, para. 313.

⁴²⁹ Além da informação recebida por seus distintos mecanismos, a CIDH coletou informações neste sentido, durante as várias atividades realizadas para a elaboração deste relatório: audiência pública, consultas regionais de especialistas, e visitas de trabalho à Costa Rica, Argentina e Peru.

⁴³⁰ Corte IDH. Caso da Penitenciária Miguel Castro Castro Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2006. Série C No. 160, para. 313.

⁴³¹ Corte IDH. Caso Rosendo Cantú e outra Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C No. 216, para. 109; Corte IDH. Caso Fernández Ortega e outros Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de agosto de 2010. Série C No. 215, para. 199; Corte IDH, Caso da Penitenciária Miguel Castro Castro Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2006. Série C No. 160, para. 306.

prisão preventiva, as Regras de Tóquio mencionam “o risco especial de maltrato que enfrentam as mulheres [sob este regime]” e, nesse sentido, exortam os Estados a adotar as medidas necessárias – tanto de caráter normativo como prático – para garantir a segurança das mulheres submetidas a este regime.⁴³²

198. Em se considerando que o encarceramento das mulheres adquire uma dimensão própria que causa impactos especiais em seus direitos, oriundos de sua condição de gênero, os Estados devem adotar todas as medidas necessárias e integrais para que todos os seus direitos sejam efetivamente respeitados e garantidos, a fim de que não sofram discriminação e sejam protegidas contra todas as formas de violência e exploração.⁴³³ Adicionalmente, a CIDH enfatiza o dever dos Estados de 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.
199. Fundamentalmente, no que diz respeito à abordagem da situação das mulheres privadas de sua liberdade, a CIDH recomenda aos Estados adotar medidas diligentes com uma perspectiva de gênero, que levem em consideração a discriminação histórica e os estereótipos de gênero impostos a mulheres, meninas e adolescentes, e que restringem severamente o exercício de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais no contexto de privação da sua liberdade. Além disso, uma perspectiva de gênero implica considerar a situação especial de risco de violência em todas as suas manifestações, incluindo a física, psicológica, sexual, econômica, obstétrica e espiritual, dentre outras, assim como o fato de que a grande maioria destes incidentes terminam em impunidade. Essa perspectiva também implica considerar os riscos específicos de pessoas que possuem orientações sexuais, identidades e expressões de gênero diversas ou não normativas, ou cujos corpos variem do padrão corporal feminino e masculino. Da mesma forma, os Estados devem incorporar 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.
200. A CIDH observa que, apesar das mulheres encarceradas continuarem representando uma parcela pequena do total de pessoas privadas de

⁴³² [Regras das Nações Unidas para o tratamento das reclusas e medidas não privativas da liberdade para as mulheres delinquentes \(Regras de Bangkok\)](#), Resolução aprovada pela Assembleia Geral, A/RES/65/229, 16 de março de 2011, Regra 56.

⁴³³ Neste sentido, Corte IDH, Caso da Penitenciária Miguel Castro Castro Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2006. Série C No. 160, para. 303.

liberdade – aproximadamente 4.95%⁴³⁴ – nos últimos anos os índices de encarceramento desta população vêm aumentando.⁴³⁵ De acordo com o Institute for Criminal Policy Research, desde o ano 2000, o crescimento da privação de liberdade de mulheres nas Américas supera, junto com o da Ásia, o de qualquer outra região do mundo;⁴³⁶ particularmente nos últimos 15 anos, a população carcerária feminina na região teve um aumento de 51.6%.⁴³⁷ 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 por não considerar fatores como: a) baixo nível de participação dentro da cadeia da atividade comercial e do tráfico destas substâncias; b) ausência de violência na prática destas condutas; c) impacto diferenciado do seu encarceramento sobre as pessoas que estão sob seu cuidado; d) ausência de enfoque de reinserção social nas políticas penitenciárias; e) situação de violência e exclusão social e laboral enfrentada por esta população na região.⁴³⁸ A CIDH observou que um

⁴³⁴ Esta informação foi obtida com base nas últimas cifras disponíveis dos Estados do continente – que incluem o período de 2012 até 2017 – exceto Cuba, que não possui a respectiva estatística. *Institute for Criminal Policy Research* e Universidade de Birkbeck, *World Prison Brief data*.

⁴³⁵ Uma amostra desta situação pode ser observada, por exemplo, pela informação proporcionada à CIDH sobre Colômbia, Argentina e México. Na Colômbia, de acordo com o INPEC, havia 2.745 mulheres privadas de liberdade em 2013, e em 2015 esse número cresceu para 3.563. Nota da Missão Permanente da Colômbia perante a OEA, S-GAIID-16-056191, de 15 de junho de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta. A Argentina, por sua vez, teve um aumento de 26% no número de mulheres encarceradas entre 2002 e 2014, enquanto que na Província de Buenos Aires esse aumento foi de 90%. CELS, Argentina. Resposta ao Questionário de Consulta enviada à CIDH em 13 de julho de 2016. No México, entre 2013 e 2016, o aumento da quantidade de mulheres privadas de liberdade foi de 13%, enquanto que para os homens foi de menos de 1%. *Instituto de Justicia Procesal Penal y Documental*, México. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 23 de maio de 2016.

⁴³⁶ *Institute for Criminal Policy Research* e Universidade de Birkbeck, *World Female Imprisonment List*, outubro de 2015, pp. 2 e 13.

⁴³⁷ *Institute for Criminal Policy Research* e Universidade de Birkbeck, *World Female Imprisonment List*, outubro de 2015, p. 13.

⁴³⁸ CIDH, *Audiência pública “Medidas para reduzir a prisão preventiva nas Américas”*, 157 período ordinário de sessões, 5 de abril de 2016. Para consultar estatísticas sobre o percentual de mulheres privadas de liberdade por envolvimento com drogas, e a proporção destas com o total de mulheres presas, e o percentual de aumento da população carcerária por drogas durante os últimos anos, no tocante a 10 países da região, ver: *Colectivo de Estudios Drogas y Derechos (CEDD)*, *Mujeres y encarcelamiento por delitos de drogas*, 2015. Ver também: UNODC, *Manual para Operadores de Establecimientos Penitenciarios y Gestores de Políticas para Mujeres*, Nova Iorque, 2008.

Em relação com o alto índice de encarceramento provocado por condutas vinculadas a drogas, na Argentina, de acordo com a Diretora do Serviço Penitenciário Instituto de Recuperação de Mulheres, em Santa Fé, a maioria das mulheres processadas nessa prisão estavam sendo acusadas por algum crime previsto na Lei de Narcóticos. Informação recebida durante a visita da Relatoria à Argentina, em setembro de 2016. No Brasil, por sua vez, aproximadamente 68% das mulheres privadas de liberdade estão nessa situação por condutas relacionadas com drogas. A maioria destas mulheres desempenha meramente uma função “de apoio”, realizando serviços de transporte de drogas e comércio de pequeno porte. Departamento Nacional Penitenciário, Brasil, *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, “Infopen Mulheres”*, 5 de novembro de 2015. No Peru, os crimes mais frequentemente cometidos por mulheres são delitos não

percentual elevado de mulheres nas Américas foram privadas de liberdade por crimes não violentos vinculados a drogas, e que um número considerável delas estão em prisão preventiva.⁴³⁹ A falta de inclusão de uma perspectiva de gênero nas políticas de combate às drogas impediu o tratamento dos impactos diferenciados e das consequências desproporcionais que a privação da liberdade causa nas mulheres e nas pessoas que estão sob seu cuidado.

201. Por outro lado, a CIDH destaca que uma perspectiva de gênero também considera o impacto e as obrigações impostos historicamente sobre as mulheres em razão de seu sexo e dos papéis sociais tradicionais. Muitas mulheres ainda são as principais responsáveis pela criação de suas filhas e filhos, agem como chefes de família, e possuem pessoas sob seu cuidado. A CIDH adverte ainda que, conforme relatórios da sociedade civil, aproximadamente 10% dos filhos de mães presas ficam sob o cuidado de seus pais, enquanto que, quando é o pai que é privado de liberdade, a maioria dos filhos continua sob o cuidado de suas mães.⁴⁴⁰ Nesse sentido, é mais frequente que as mulheres se encarreguem dos lares monoparentais e, conseqüentemente, sejam as únicas cuidando de suas filhas e filhos.⁴⁴¹ Para as mulheres que vivem nessas circunstâncias, a CIDH observa que seu encarceramento causa consequências severas para suas filhas e filhos, e para as pessoas que estão sob seus cuidados, como pessoas com deficiência e pessoas idosas. A Comissão também indicou que a privação de liberdade das mulheres tem consequências graves para as crianças em geral, pois o

violentos (na sua maioria, crimes de drogas). *Instituto de Defensa Legal (IDL)*, Peru. Resposta ao Questionário de Consulta, enviada em 18 de maio de 2016.

⁴³⁹ CIDH, *Violência, Infância e crime Organizado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 de novembro de 2015, paras. 478 e 479; CIM, *Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción*, 2014, p. 32; CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 216; e *International Drug Policy Consortium*, *Women, Drug Offenses and Penitentiary Systems in Latin America*, 2013, pp. 11 a 14. Por exemplo, no caso do Panamá, 70% das mulheres privadas de liberdade praticaram crimes vinculados a drogas; e do total de mulheres presas, 62% estão em prisão preventiva. Ministério de Governo do Panamá, UNICEF e *Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD)*, *Diagnóstico de la situación de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en Panamá, Resumen Ejecutivo*, novembro de 2016, pp. 4 e 5. Na Bolívia, do total das mulheres privadas de liberdade, a maioria está processada ou condenada por crimes relacionados com o “regime de substâncias controladas”. DPLF, Fundação CONSTRUIR, ASUNCAMI, *Pastoral Penitenciaria* e outros, *Situación de los Derechos Humanos y el acceso a la justicia de población vulnerable privada de libertad en Bolivia*, p. 39, apresentado durante a audiência pública da CIDH “Direitos humanos e reforma penal e penitenciária na Bolívia”, 159 período ordinário de sessões, 5 de dezembro de 2016.

⁴⁴⁰ *Church World Service e Gurises Unidos*, *Invisibles, ¿hasta cuándo?: una primera aproximación a la vida y derechos de niños, niñas y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe*, julho de 2014, p. 34; WOLA, IDPC, DeJusticia, CIM e OEA, *Mujeres, políticas de drogas, Una guía para la reforma de políticas en América Latina*, 2016, pp. 3 e 35. Ver também: Stella, C., “Aprisionamento materno e escolarização dos filhos”. Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional (ABRAPPEE) V. 13, nº 1. Brasil, janeiro-junho de 2009.

⁴⁴¹ Laurel Townhead, *Pre-trial Detention of Women and its Impact on their Children*, Quaker United Nations Office, Genebra, 2007.

cuidado destas geralmente recai no parente mais próximo, às vezes separando irmãos e, na maioria das vezes, exigindo a intervenção de assistentes sociais para apoiar no seu bem-estar e, inclusive, a institucionalização.⁴⁴² Considerando todo o exposto, a ruptura de laços de proteção causada pelo encarceramento de mulheres resulta que as pessoas sob seu cuidado fiquem expostas a situações de pobreza, marginalidade e abandono, as quais, por sua vez, podem provocar consequências a longo prazo, tais como seu envolvimento em organizações criminosas ou, inclusive, institucionalização.

202. Em se considerando as consequências diferenciadas enfrentadas pelas mulheres privadas de liberdade, as vantagens da aplicação de medidas alternativas, e o impacto que o seu encarceramento causa a outras pessoas que estão sob seu cuidado, a CIDH recomenda aos Estados que incluam uma perspectiva de gênero na criação, implementação e acompanhamento das reformas legislativas e políticas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva. A CIDH particularmente exorta os Estados a adotar as medidas necessárias para fomentar a aplicação de medidas alternativas à privação de liberdade, e priorizar o financiamento e a criação de mecanismos para sua implementação e acompanhamento.
203. Sobre a determinação das medidas alternativas à prisão preventiva para mulheres, os Estados devem promover a incorporação da perspectiva de gênero em todas as suas dimensões e, se for o caso, do enfoque do interesse superior da criança e da proteção especial sobre pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, tais como, pessoas com deficiência e pessoas idosas. Especificamente, para a decretação das medidas alternativas, as autoridades judiciais devem levar em conta vários elementos, como os seguintes: a) posição especial e de desvantagem histórica que as mulheres possuem na sociedade;⁴⁴³ b) histórico de vitimização anterior;⁴⁴⁴ c) ausência de circunstâncias agravantes na prática do crime; e d) impacto diferenciado e incrementado da aplicação da pena privativa da liberdade sobre as pessoas sob o seu cuidado.⁴⁴⁵ Sobre este ponto, a Comissão observou que, em razão do interesse superior da criança, as autoridades judiciais devem aplicar com maior rigorosidade os critérios de necessidade, proporcionalidade e razoabilidade no momento de considerar a aplicação da prisão preventiva em caso de pessoas que são

⁴⁴² CIDH, *Violência, Infância e crime Organizado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 de novembro de 2015, para. 479.

⁴⁴³ Neste sentido, UNODC, *Manual de Principios Básicos y Prácticas Prometedoras en la Aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento*, 2010, p. 82.

⁴⁴⁴ ONU, *Regras de Bangkok*, Resolução aprovada pela Assembleia Geral, A/RES/65/229, 16 de março de 2011, Regra 57.

⁴⁴⁵ ONU, *Regras de Bangkok*, Resolução aprovada pela Assembleia Geral, A/RES/65/229, 16 de março de 2011, Regra 58.

as principais responsáveis por crianças e adolescentes.⁴⁴⁶ Considerando isso, o encarceramento das mulheres que são mães ou estão grávidas, e daquelas que cuidam de pessoas em situação especial de risco – como pessoas com deficiência ou pessoas idosas – deve ser considerado como uma medida de último recurso, e devem ser priorizadas medidas não privativas da liberdade, que lhes permitam cuidar das pessoas que dependem delas.⁴⁴⁷

204. No contexto de aplicação das medidas alternativas, os Estados devem proporcionar recursos apropriados e necessários para que as mulheres beneficiárias daquelas possam se integrar à comunidade. Nesse sentido, os Estados devem oferecer várias opções para resolver os problemas mais comuns que provocam o contato destas mulheres com o sistema de justiça criminal, tais como, tratamento psicológico, e programas de educação e capacitação para aumentar suas possibilidades de emprego.⁴⁴⁸ Em relação às políticas criminais de combate às drogas, a CIDH recomenda que os Estados adotem medidas integrais que incluam uma perspectiva de gênero, e levem em conta o impacto nos vínculos de cuidado e proteção que o seu encarceramento causará. Especificamente, na aplicação de medidas alternativas de uma denúncia vinculada com o uso problemático de drogas, as mulheres devem ter acesso a serviços comunitários que considerem questões de gênero e forneçam apoio psicológico.⁴⁴⁹

2. Práticas dos Estados

205. Em termos gerais, a CIDH observa que, durante o período analisado neste relatório, os esforços realizados para incluir a perspectiva de gênero em medidas relacionadas com a prisão preventiva compreendem principalmente: a) realização de ações tendentes a respeitar e garantir os direitos das mulheres que estão privadas de liberdade, e b) aplicação prioritária de medidas alternativas à prisão preventiva. Apesar de diversos esforços realizados para a implementação de medidas alternativas, a CIDH

⁴⁴⁶ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 216.

⁴⁴⁷ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 216; CIDH, *Violência, Infância e crime Organizado*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 de novembro de 2015, para. 481. Neste sentido, ver ONU, *Regras de Bangkok*, Resolução aprovada pela Assembleia Geral, A/RES/65/229, 16 de março de 2011, Regra 67; e Comitê dos Direitos da Criança, Relatório e Recomendações do dia de Debate Geral sobre "Os Filhos de Pais Encarcerados", 30 de setembro 2011, Recomendação 2.

⁴⁴⁸ ONU, *Regras de Bangkok*, Resolução aprovada pela Assembleia Geral, A/RES/65/229, 16 de março de 2011, Regra 60.

⁴⁴⁹ Neste sentido, ONU, *Regras de Bangkok*, Resolução aprovada pela Assembleia Geral, A/RES/65/229, 16 de março de 2011, Regra 62.

expressa sua preocupação com a informação recebida principalmente através de respostas aos questionários de consulta, a qual indica que as medidas de supervisão e monitoramento da aplicação das medidas alternativas não tenha uma perspectiva de gênero.

a. Respeito e garantia dos direitos das mulheres privadas de liberdade

206. No âmbito legislativo, a CIDH observa que as normativas recentes da Colômbia e do México incluem uma perspectiva de gênero durante a privação de liberdade. Assim sendo, através da Lei No. 1709 de 2014, a Colômbia adotou um enfoque de proteção especial para as mulheres e outras pessoas pertencentes a distintos grupos em situação de vulnerabilidade.⁴⁵⁰ No México, a Lei Nacional de Execução de Sentenças de 2016 – cujo objetivo de aplicação envolve também “o internamento por prisão preventiva”⁴⁵¹ – determina 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.⁴⁵²
207. No âmbito administrativo, o Estado brasileiro informa sobre a criação, em 2016, da Política Nacional para a Atenção a Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional, que tem o objetivo de prevenir todo tipo de violência contra as mulheres privadas de liberdade e humanizar suas condições de detenção.⁴⁵³ A Comissão destaca particularmente que, conforme esta política, foi publicado em novembro de 2015 o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias sobre Mulheres, o qual busca proporcionar informações relevantes sobre a população feminina para que as autoridades correspondentes possam desenvolver e implementar políticas para as mulheres privadas de liberdade.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ [Lei 1709 “pela qual se modificam alguns artigos da Lei 65 de 1993, da Lei 599 de 2000, da Lei 55 de 1985, e estabelece outras disposições”, Colômbia, em vigor desde 20 de janeiro de 2014.](#)

⁴⁵¹ [Lei Nacional de Execução Penal](#), México, publicada em 16 de junho de 2016, artigo 1.

⁴⁵² [Lei Nacional de Execução Penal](#), México, publicada em 16 de junho de 2016, artigo 6.

⁴⁵³ Brasil. Nota da Missão Permanente do Brasil perante a OEA, de 28 de julho de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta. Através da implementação desta política pública, busca-se alcançar particularmente as seguintes metas: a) fomentar o desenvolvimento da atenção pública do Estado às mulheres privadas de liberdade e àquelas que obtiveram sua liberdade provisória; b) humanizar o sistema penitenciário feminino, especialmente no que se refere à estrutura arquitetônica das prisões e execução de atividades e rotina na prisão; e c) promover e desenvolver a pesquisa e estudos sobre o encarceramento feminino. [Portaria Interministerial nº 210, de 16 de janeiro de 2014](#), publicada no Diário Oficial em 17 de janeiro de 2014.

⁴⁵⁴ Departamento Nacional Penitenciário, Brasil, [Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, “Infopen Mulheres”, 5 de novembro de 2015.](#)

208. Além disso, no contexto da política de atenção para pessoas em prisão preventiva desenvolvida pela Defensoria Pública de São Paulo, no Brasil, a CIDH destaca que, para obter dados adicionais sobre as pessoas processadas, há um formulário preestabelecido destinado a mulheres. A CIDH observa que esse formulário inclui uma perspectiva de gênero, pois contempla perguntas relacionadas com aspectos como os seguintes: a) estado de gravidez ou amamentação; b) condições de detenção; c) alojamento de filhos ou filhas nos presídios; d) filhos e filhas sob responsabilidade exclusiva da mulher entrevistada; e) caso os filhos e filhas estejam no presídio, o período que deseja que eles permaneçam com a mãe; e f) preferências sobre a situação dos filhos e filhas que estão fora da prisão, referentes à pessoa que deveria cuidar deles e detalhes sobre as visitas ao centro de detenção.⁴⁵⁵

b. Perspectiva de gênero na aplicação de medidas alternativas

209. A CIDH observa que, em nível administrativo e legislativo, Estados como o Brasil, Costa Rica, Equador, México e Peru empreenderam esforços significativos para incluir uma perspectiva de gênero na utilização das medidas alternativas à prisão preventiva, ao priorizar a aplicação das mesmas em relação a mulheres acusadas, considerando tanto a situação especial de risco na qual as colocaria se privadas de liberdade, como as consequências que seu encarceramento gera para suas filhas e filhos, e aquelas pessoas que estão sob o seu cuidado, por exemplo, pessoas com deficiência e pessoas idosas.
210. No âmbito administrativo, a CIDH foi informada que o Plano Nacional de Política Criminal (2015-2019) do Brasil inclui uma perspectiva de gênero, a fim de reverter a tendência de crescimento da população carcerária feminina. Nesse sentido, dentre suas principais linhas de ação, estão: a) a aplicação de medidas alternativas às mulheres, particularmente para mulheres grávidas, aquelas que estão em período puerperal ou pós-parto, e mulheres idosas; e b) a promoção da prisão domiciliar de mulheres mães ou que estão no período puerperal.⁴⁵⁶

⁴⁵⁵ Informação da Defensoria Pública de São Paulo “Atendimento às pessoas presas provisoriamente na cidade de São Paulo”, novembro de 2016. Informação enviada ao Centro de Direitos Humanos da Universidade de Stanford, em 30 de março de 2017. Além disso, a perspectiva de gênero na realização de entrevistas também é prevista pelo Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, [Deliberação CSDP No. 297](#), 8 de maio de 2014, artigo 4.

⁴⁵⁶ Brasil. Nota da Missão Permanente do Brasil perante a OEA, de 28 de julho de 2016. Resposta ao Questionário de Consulta. Dentre outras linhas de ação incluídas neste plano, estão: a) modificação da Lei No. 11.343/2006 (Lei de Drogas), a fim de contemplar as particularidades das mulheres; b) coleta de dados sobre a população

211. Em matéria legislativa, a Comissão Interamericana destaca a promulgação da Lei No. 9161 na Costa Rica, que inclui uma modificação ao artigo 77 da Lei No. 8204, e se destina a normatizar as condutas delitivas relacionadas com drogas “de uso não autorizado”⁴⁵⁷. Através desta reforma, fica prevista a aplicação de medidas alternativas para mulheres que introduzem drogas em 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, com esta reforma, as penas foram reduzidas para sancionar a referida conduta ilícita.⁴⁵⁸ No caso do Equador, o Código Orgânico Penal Integral contempla um tratamento diferenciado para as mulheres, quando estabelece que, diante do descumprimento das medidas alternativas à prisão preventiva, as mulheres grávidas cumprirão a pena privativa de liberdade em setores separados dos centros de detenção.⁴⁵⁹
212. Em especial, duas das principais medidas alternativas, cuja implementação em anos recentes contemplou a inclusão de uma perspectiva de gênero, são a prisão domiciliar e a utilização de mecanismos de monitoramento eletrônico. Na Costa Rica, a Lei No. 9271 “Mecanismos de monitoramento eletrônico”, de setembro de 2014, prevê a aplicação da “prisão domiciliar com monitoramento eletrônico” para as mulheres em estado de gravidez avançado, e para as mães “chefas de família” encarregadas de filhas ou filhos menores de 12 anos, e de pessoas com deficiência ou doença grave.⁴⁶⁰ No Peru, o Decreto Legislativo No. 1322 inclui uma perspectiva de gênero ao estabelecer a aplicação prioritária daquelas medidas 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.⁴⁶¹ No Equador, o Código Orgânico Penal Integral 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. Nos casos em que seu filho nasça com doenças que

feminina nas prisões para fortalecer as políticas correspondentes; e c) criação de programas sociais para as mulheres.

⁴⁵⁷ [Decreto Legislativo No. 9161 que incorpora a modificação do artigo 77](#), Costa Rica, 30 de julho de 2016.

⁴⁵⁸ [Decreto Legislativo No. 9161 que incorpora a modificação do artigo 77](#), Costa Rica, 30 de julho de 2016.

⁴⁵⁹ [Código Orgânico Penal Integral](#), Equador, em vigor desde 10 de agosto de 2014.

⁴⁶⁰ [Lei No. 9271 “Mecanismos de monitoramento eletrônico”](#), Costa Rica, em vigor desde 30 de setembro de 2014.

⁴⁶¹ [Decreto Legislativo No. 1322, que regulamenta a vigilância eletrônica pessoal](#), Peru, aprovado em 6 de janeiro de 2017, art. 5.2.

requeiram cuidados especiais da mãe, o prazo poderá ser prorrogado por 90 dias adicionais.⁴⁶²

213. Adicionalmente, em março de 2016, o Brasil publicou a Lei No. 13.275/2016, que modifica o artigo 318 do Código de Processo Penal, a fim de ampliar as causas que permitem a substituição da prisão preventiva pela prisão domiciliar.⁴⁶³ Diferentemente da regra anterior – que unicamente previa a aplicação da prisão domiciliar para mulheres que estão no sétimo mês de gravidez, ou se esta for de alto risco – a normativa mais recente não delimita um período de tempo determinado, e prevê a aplicação dessa medida em relação à mulher em estado de gravidez. Além disso, esse preceito contempla a prisão domiciliar para mulheres que possuam filhos e filhas menores de 12 anos.⁴⁶⁴ No México, o artigo 166 do Código Nacional de Processo Penal inclui uma perspectiva de gênero, ao priorizar a aplicação da prisão domiciliar para mulheres grávidas, mães lactantes, pessoas idosas, ou pessoas com “doença grave ou terminal”. Apesar deste enfoque especial, a CIDH observa que a mesma normativa prevê a exceção desta prerrogativa para aquelas pessoas que, a critério do juiz, “praticarem uma conduta que torne seu risco social presumível”⁴⁶⁵. A esse respeito, esta Comissão estabeleceu como parâmetro fundamental para a aplicação da prisão preventiva e, conseqüentemente, das medidas alternativas, que estas devem ser aplicadas somente quando o perigo de fuga ou de prejudicar as investigações não possa razoavelmente ser evitado. Nesse sentido, conforme os parâmetros interamericanos, não há nenhuma justificativa para deixar de aplicar este tipo de medidas pelo “risco social” da suposta conduta da pessoa processada.
214. Em relação à aplicação da prisão domiciliar com perspectiva de gênero, na Argentina, a CIDH adverte a existência de desafios para a aplicação da Lei No. 24.660 que, a partir de sua reforma em 2009, determina que a prisão domiciliar deve ser aplicada a mulheres grávidas, mães com filhas e filhos menores de 5 anos, e mulheres encarregadas de pessoas com deficiência⁴⁶⁶. A esse respeito, a CIDH recebeu informações que indicam que os principais desafios para efetiva implementação dessa normativa são os seguintes: a) falta de acompanhamento da aplicação desta medida, o que provoca que

⁴⁶² [Código Orgânico Penal Integral](#), Equador, em vigor desde 10 de agosto de 2014, artigo 522.

⁴⁶³ Presidência da República do Brasil, “[Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016](#)”, em vigor desde 8 de março de 2016.

⁴⁶⁴ [Lei 13.257/2016 que modifica o artigo 318 do Código de Processo Penal](#) (Estatuto da Primeira Infância), Brasil, em vigor desde 8 de março de 2016, artigo 318, incisos IV e V.

⁴⁶⁵ [Código Nacional de Processo Penal](#), México, em vigor desde 18 de junho de 2016, artigo 166, parágrafo terceiro.

⁴⁶⁶ [Lei 24.660 Execução da Pena Privativa da Liberdade](#), Argentina, artigo 32.

um número elevado de mulheres voltem a ser presas;⁴⁶⁷ b) consideração da condição socioeconômica como elemento principal na determinação sobre a prisão domiciliar;⁴⁶⁸ e c) exigência de que haja mecanismos de monitoramento eletrônico para aplicá-los.⁴⁶⁹ A esse respeito, preocupa a CIDH que, ao invés dos mecanismos de monitoramento eletrônico serem utilizados para beneficiar uma quantidade maior de pessoas, sejam utilizados como um controle duplo em relação a pessoas que sairiam do regime de privação de liberdade através da imposição de outra medida alternativa.⁴⁷⁰

B. Conteúdo especial do enfoque diferenciado de respeito e garantia dos direitos das pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco

215. A Comissão Interamericana observou que a variedade de violações oriundas da prisão antes do julgamento impacta de forma muito mais intensa pessoas pertencentes a grupos em situação de vulnerabilidade, e que este impacto é ainda mais grave quando estas pessoas pertencem a grupos economicamente desfavorecidos, pois adicionalmente são vítimas de outras formas de exclusão social.⁴⁷¹ Nesse sentido, considerando que a prisão preventiva afeta de forma diferenciada e desproporcional as pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, os Estados devem adotar medidas especiais que incluam um enfoque diferenciado relativo a pessoas afrodescendentes, indígenas, LGBTI, pessoas idosas, pessoas com deficiência, e crianças e adolescentes. Um enfoque diferenciado implica considerar as condições especiais de vulnerabilidade e os fatores que podem exacerbar o risco de atos de violência e discriminação no contexto

⁴⁶⁷ ONG “Yo no fui”. Informação proporcionada durante a visita da Relatoria à Argentina, setembro de 2016.

⁴⁶⁸ Em especial, a Defensoria Geral da Nação observou que os pedidos de prisão domiciliar de mulheres são frequentemente rejeitados pela falta de uma moradia, por se considerar que a moradia oferecida não preenche os requisitos “aptos”, como infraestrutura e localização, ou devido à falta de recursos econômicos para sua subsistência. Defensoria Geral da Nação, Argentina, *Punición y Maternidad. Acceso al arresto domiciliario*, 2015, p. 158. Neste sentido, CIDH, Consulta de Especialistas “Medidas para Reduzir a Prisão Preventiva nas Américas”, Washington DC, 20 de maio de 2016. Informação proporcionada por Corina Giacomello, *Instituto Nacional de Ciencias Penales e Equis: Justicia para las Mujeres, A.C.* Ver também: Giacomello, Corina, *Propuestas de alternativas a la persecución penal y al encarcelamiento por delitos de drogas en América Latina*, Documento informativo do Consórcio Internacional sobre Políticas de Drogas, junho de 2014, p. 12.

⁴⁶⁹ *Observatorio de Violencia de Género, Informe para el Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad*. Visita à Argentina, setembro de 2016.

⁴⁷⁰ Neste sentido, CIDH, Comunicado de Imprensa [33/16 - Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade realiza visita à Costa Rica](#). Washington, D.C., 11 de março de 2016.

⁴⁷¹ CIDH, *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de dezembro de 2013, para. 128.

da prisão preventiva, como a raça, etnia, idade, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, e deficiência. Além disso, é importante levar em consideração a frequente interseção dos fatores mencionados, o que pode acentuar a situação de risco em que estão as pessoas em prisão preventiva.

216. As políticas sobre prisão preventiva para pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco devem estar orientadas a garantir plenamente a sua segurança enquanto estão submetidas a este regime, e a reduzir o uso da prisão preventiva através da utilização prioritária de medidas alternativas. Em particular, considerando o risco especial enfrentado pelas pessoas trans quando alojadas em prisões destinadas para uma população cujo gênero não corresponde àquele com o qual a pessoa trans se identifica – por exemplo, mulheres trans alojadas em prisões para homens, ou homens trans alojados em penitenciárias femininas – a Comissão reitera que os Estados devem tomar as medidas necessárias para garantir que a decisão sobre o local de privação de liberdade das pessoas trans seja tomada caso a caso, e sempre que possível, permitindo a participação da pessoa trans na respectiva decisão.⁴⁷² Igualmente, a CIDH reitera que, na elaboração e implementação dessas medidas, os Estados devem assegurar a participação da sociedade civil e das pessoas beneficiárias dessas ações. Isto a fim de que as políticas sobre o assunto incluam uma perspectiva de direitos humanos, que permita a concepção das pessoas beneficiárias como titulares de direitos, e não meramente como receptoras das mesmas.
217. A CIDH também destaca que a região é caracterizada por uma falta generalizada de produção de estatísticas desagregadas sobre pessoas em prisão preventiva, o que pode exacerbar a violência e a discriminação enfrentada pelas pessoas pertencentes a grupos em situação especial de vulnerabilidade, como as pessoas afrodescendentes, indígenas, LGBTI, pessoas idosas e pessoas com deficiência. Esta situação é preocupante, se considerada a crucial importância dos mecanismos adequados de coleta de dados para obter a informação apropriada que permita avaliar a efetiva da adoção das medidas correspondentes, e para a elaboração e análise de políticas públicas efetivas a serem adotadas no combate das formas de violência e discriminação para proteger aquelas pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco com enfoque diferenciado. Em virtude disso, a CIDH recomenda aos Estados empreender esforços e destinar recursos suficientes para recolher e analisar os dados estatísticos de forma sistemática e compreensiva, considerando fatores como a raça, etnia, idade,

⁴⁷² CIDH, *Violência contra pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexo nas Américas*, OAS/Ser.L/V/II.rev.2. Doc. 36, 12 de novembro de 2015, paras. 155-157.

orientação sexual, identidade e expressão de gênero, interculturalidade, interseccionalidade, assim como a condição de deficiência. Estes dados devem ser facilmente acessíveis e abertos ao público, atualizados periodicamente, e devem proporcionar uma ferramenta efetiva que possibilite dispor da informação e entendimento necessários para elaborar e formular qualquer modificação necessária nas políticas estatais em benefício das pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco.

218. Durante o período analisado neste relatório, a CIDH nota que as ações dos Estados relativas a pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco que estão privadas de liberdade, consistem principalmente da adoção de reformas legislativas que preveem um enfoque diferenciado em contextos de privação de liberdade, assim como na aplicação de medidas alternativas à prisão preventiva, particularmente – e como no caso das mulheres – da prisão domiciliar e dos mecanismos de monitoramento eletrônico. No entanto, em termos gerais, a Comissão manifesta sua preocupação pela falta de informações sobre as medidas adotadas pelos Estados com enfoque diferenciado, a fim de reduzir o uso da prisão preventiva sobre estas pessoas. Nesse sentido, e com base na informação recebida principalmente em respostas ao questionário de consulta, a CIDH tem conhecimento de que 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 às necessidades específicas das pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco.
219. Em primeiro lugar, dentre as medidas adotadas no âmbito administrativo, a CIDH destaca que, em 2016, o Brasil emitiu os “Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais,” que contemplam particularmente a colaboração entre autoridades do sistema de justiça e sociedade civil, a fim de criar redes de cuidado e assistência social para pessoas idosas, crianças e adolescentes.⁴⁷³ Em relação às recentes medidas legislativas que incluem um enfoque diferenciado em contextos de privação de liberdade, e como mencionado anteriormente, a Lei No. 1709 da Colômbia 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.⁴⁷⁴ No México, o Código Nacional

⁴⁷³ Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional e Conselho Nacional de Justiça, Brasil, “[Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais](#)”, abril de 2016. Ver também: Conselho Nacional de Justiça, Brasil “[CNJ e MJ disponibilizam publicação sobre a política de alternativas penais](#)”, 28 de abril de 2017.

⁴⁷⁴ [Lei 1709 “pela qual se modificam alguns artigos da Lei 65 de 1993, da Lei 599 de 2000, da Lei 55 de 1985, e estabelece outras disposições”](#), Colômbia, em vigor desde 20 de janeiro de 2014.

de Processo Penal contempla uma proteção especial para pessoas idosas e pessoas com “doença grave ou terminal, através da priorização da prisão domiciliar”⁴⁷⁵.

220. Em relação à aplicação de medidas alternativas para determinadas pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, a Lei No. 9271 “Mecanismos de monitoramento eletrônico”, da Costa Rica; o Código Orgânico Penal Integral do Equador; e o Decreto Legislativo No. 1233 do Peru, todos incluem a aplicação prioritária dos mecanismos de monitoramento eletrônico para pessoas com deficiência e pessoas idosas.⁴⁷⁶ Particularmente com relação à normativa peruana, a CIDH adverte que se incorpora a utilização prioritária destes mecanismos, em favor de pessoas “com deficiência física permanente que dificulte [...] seu deslocamento”. A respeito disso, e considerando que o corpus iuris dos direitos das pessoas com deficiência concebe esta condição desde um aspecto não somente físico, mas também intelectual, sensorial e mental, a CIDH alenta o Estado a considerar que essa aplicação prioritária inclua também todos os distintos tipos de deficiência, quando os centros de detenção não disponham das adaptações razoavelmente necessárias para que as pessoas com deficiência exerçam seus direitos em condições de igualdade com as demais.
221. Por último, no que diz respeito a crianças e adolescentes que estão em prisão preventiva, a CIDH reitera sua preocupação expressada anteriormente em seu Relatório Violência, Infância e Crime Organizado, em virtude da ampla utilização da privação de liberdade de caráter preventivo em relação a este grupo populacional. Nesse sentido, a CIDH observou que a estratégia de combate ao crime organizado levou diversos países da região a incluir exceções relativas aos períodos máximos previstos na legislação sobre a prisão preventiva para determinados crimes – como, por exemplo, crimes de drogas – e a estabelecer a obrigatoriedade da prisão preventiva para determinadas condutas ilícitas, como a associação criminosa. Essa tendência de utilização excessiva da prisão preventiva relacionada com as políticas de combate ao crime organizado contribuiu

⁴⁷⁵ Código Nacional de Processo Penal, México, em vigor desde 18 de junho de 2016, artigo 166, parágrafo terceiro.

⁴⁷⁶ Neste sentido, a legislação da Costa Rica garante a utilização desta medida por pessoas idosas, pessoas com deficiência e dependentes do consumo ilícito de drogas “para assegurar a sua recuperação”. Lei No. 9271 “Mecanismos de monitoramento eletrônicos”, Costa Rica, em vigor desde 30 de setembro de 2014, artigo 481 *bis*. No Equador, por sua vez, a prisão preventiva será comutada em caso de pessoas com mais de 65 anos, pessoas com doença “catastrófica” ou incurável em fase terminal, pessoas com deficiência grave, ou pessoas que não tenham pais nem sejam capazes de “cuidar de si mesma[s]”. Código Orgânico Penal Integral, Equador, em vigor desde 10 de agosto de 2014, artigo 522. O Decreto Legislativo No. 1322 do Peru estabelece a aplicação prioritária desses mecanismos a pessoas com mais de 65 anos, pessoas com doença grave, e com deficiência física permanente que prejudique o seu deslocamento. Decreto Legislativo No. 1322, que regulamenta a vigilância eletrônica pessoal, Peru, aprovado em 6 de janeiro de 2017, artigo. 5.2.

para exacerbar as cifras de adolescentes detidos no hemisfério, e contradiz o princípio general de ultima ratio da privação da liberdade para crianças e adolescentes, além de constituir violações à liberdade pessoal e às garantias judiciais.⁴⁷⁷ Adicionalmente, a CIDH expressou sua preocupação com o fato de que, em alguns países, os adolescentes em prisão preventiva continuam sem a separação necessária, e permanecem junto daqueles que estão cumprindo pena,⁴⁷⁸ o que constitui uma prática violadora dos padrões aplicáveis.

222. Em relação com as obrigações estatais sobre crianças e adolescentes que estão em prisão preventiva, a CIDH recorda que regra de excepcionalidade dessa medida, deve ser aplicada com maior rigorosidade e, portanto, a norma prevalecente é a aplicação de medidas alternativas ao referido regime.⁴⁷⁹ Em se considerando o exposto, a Comissão recomenda aos Estados que seus sistemas de justiça da infância e da adolescência estabeleçam limites tanto sobre a decretação da prisão preventiva como sobre sua duração;⁴⁸⁰ e, nesse sentido, devem restringir a sua utilização ao prazo mais breve possível,⁴⁸¹ somente nos casos em que a prisão preventiva obedeça estritamente uma finalidade processual legítima e seja determinada com anterioridade pela lei,⁴⁸² assim como naqueles casos em que corresponderia a aplicação de uma sentença privativa da liberdade.⁴⁸³ Qualquer decisão sobre a detenção preventiva de crianças e adolescentes deve ser tomada por uma autoridade judicial, e ficar sujeita a revisões

⁴⁷⁷ CIDH, *Violência, Infância e Crime Organizado*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 de novembro de 2015, paras. 441 a 443.

⁴⁷⁸ CIDH, *Violência, Infância e Crime Organizado*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 de novembro de 2015, para. 442.

⁴⁷⁹ CIDH, *Violência, Infância e Crime Organizado*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 de novembro de 2015, para. 442; e CIDH, *Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julho de 2011, para. 77. Neste sentido, Corte IDH. Caso Instituto de Reeducação do Menor Vs. Paraguai. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de setembro de 2004. Série C No. 112, paras. 228 e 230.

⁴⁸⁰ CIDH, *Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julho de 2011, para. 277.

⁴⁸¹ CIDH, *Violência, Infância e Crime Organizado*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 de novembro de 2015, para. 444, e CIDH, *Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julho de 2011, para. 291. Neste sentido, Corte IDH. Caso Instituto de Reeducação do Menor Vs. Paraguai. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de setembro de 2004. Série C No. 112, para. 231.

⁴⁸² CIDH, *Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julho de 2011. Recomendações específicas, No. 17, i) p. 174.

⁴⁸³ CIDH, *Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julho de 2011. Recomendações específicas, No. 17, j) p. 174. Para consultar mais recomendações sobre esta temática, ver: CIDH, *Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julho de 2011. Recomendações específicas, No. 17, p. 174.

periódicas pela mesma, a fim de evitar que se prolongue além do previsto em lei.⁴⁸⁴

223. Com a finalidade de utilizar a privação de liberdade somente como medida de último recurso, os Estados devem estabelecer um conjunto de alternativas à prisão preventiva.⁴⁸⁵ Estas medidas podem incluir, dentre outras, supervisão rigorosa, custódia permanente, entrega a uma família, transferência a um abrigo ou instituição educacional, liberdade vigiada, programas de ensino e formação profissional, e outras opções substitutivas da institucionalização.⁴⁸⁶ A Comissão também destaca que a execução da prisão preventiva deve estar de acordo com os padrões mínimos para toda pessoa privada de liberdade, e garantir uma proteção especial relativa aos direitos das crianças e adolescentes.⁴⁸⁷ Nesse sentido, os Estados devem garantir que as instalações dos centros de detenção preventiva sejam adequadas para o seu alojamento, e disponham de pessoal devidamente capacitado para o tratamento especial requerido por crianças e adolescentes.⁴⁸⁸ Adicionalmente, as crianças e adolescentes devem ser alojados em lugares que lhes permitam manter contato com sua família, e que assegurem a sua separação das pessoas adultas, e daquelas que já foram condenadas.⁴⁸⁹ Enquanto permaneçam sob custódia, crianças e adolescentes devem receber o cuidado e a proteção exigidos, conforme a sua idade e outras condições individuais, para a sua reabilitação e reintegração social.⁴⁹⁰

⁴⁸⁴ CIDH, *Violência, Infância e Crime Organizado*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 40/15, 11 de novembro de 2015, para. 442.

⁴⁸⁵ CIDH, *Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas*, paras. 247 a 306. No mesmo sentido, ver Comitê dos Direitos da Criança, Comentário Geral No. 10, Os direitos da criança na justiça da infância e da juventude, CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007, 44º período de sessões, paras. 78 a 81.

⁴⁸⁶ Corte IDH. Caso Instituto de Reeducação do Menor Vs. Paraguai. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de setembro de 2004. Série C No. 112, paras. 228 e 230. Ver também; CIDH, *Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julho de 2011, para. 77.

⁴⁸⁷ CIDH, *Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julho de 2011, para. 277.

⁴⁸⁸ CIDH, *Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julho de 2011. Recomendações específicas, No. 17, p. 174.

⁴⁸⁹ Corte IDH. Caso Instituto de Reeducação do Menor Vs. Paraguai. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de setembro de 2004. Série C No. 112, para. 169. Ver também; CIDH, *Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julho de 2011, para. 305.

⁴⁹⁰ CIDH, *Justiça da Infância e da Juventude e Direitos Humanos nas Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78, 13 de julho de 2011, para. 446.

CAPÍTULO 6
CONCLUSÕES E
RECOMENDAÇÕES

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

224. Mais de três anos depois da publicação do *Relatório sobre o Uso da Prisão Preventiva nas Américas*, a Comissão reconhece e valoriza os esforços empreendidos pelos Estados – assumidos pelos três poderes do Estado – com a finalidade de reduzir o uso da prisão preventiva na região, que foram diversificados e numerosos, e evidenciam o compromisso e a compreensão sobre a importância de utilizar este regime conforme os parâmetros internacionais sobre o assunto. Apesar disso – e com ênfase nas considerações apresentadas neste relatório – a Comissão conclui, como já havia feito em seu relatório de 2013 – que o uso não excepcional da prisão preventiva continua sendo um dos problemas mais graves e abrangentes enfrentados pelos Estados da OEA em relação ao respeito e garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade. Esta situação constitui um problema estrutural nas Américas, e também foi identificado como tal por distintos mecanismos de monitoramento das Nações Unidas cujo mandato tem relação com a privação de liberdade.
225. A Comissão também adverte que a predominância do uso da prisão preventiva em contradição com os padrões sobre a matéria ocorre principalmente devido aos seguintes enfoques das políticas e desafios: a) políticas criminais que propõem níveis mais altos de encarceramento como solução à insegurança cidadã, e resultam na existência de legislação que privilegia a aplicação da prisão preventiva e, ao mesmo tempo, restringe a possibilidade da aplicação de medidas alternativas; b) preponderância de políticas repressivas (*mano dura*) nos discursos de altas autoridades para pôr fim à insegurança cidadã através da privação de liberdade, e a conseqüente pressão dos meios de comunicação e da opinião pública nesse sentido; c) utilização de mecanismos de controle disciplinar como meio de pressão ou sanção contra as autoridades judiciais que determinam a aplicação de medidas alternativas; d) inadequada defesa pública; e e) falta de coordenação interinstitucional entre atores do sistema de administração da justiça.
226. As reformas legislativas que propõem níveis mais altos de encarceramento como solução dos problemas de segurança cidadã vêm acompanhadas de uma forte mensagem midiática e política que tem um grande respaldo da opinião pública, dificultando assim as iniciativas destinadas a racionalizar o uso da prisão preventiva. Estas reformas se traduzem principalmente no aumento da duração da prisão preventiva e dos requisitos processuais para

a suspensão desta medida; a ampliação da procedência da prisão preventiva além de sua lógica cautelar; e a inclusão de um catálogo de crimes insuscetíveis de liberdade. Com efeito, esta Comissão expressa sua preocupação com a adoção de medidas estatais que buscam sancionar condutas relacionadas com drogas – especificamente aquelas vinculadas com o consumo ou posse, ou com delitos de menor potencial ofensivo cometidos por seu uso problemático ou dependente – e que resultaram em um aumento considerável do número de pessoas privadas de liberdade por atos ilícitos relacionados com drogas. Nesse contexto, os delitos relacionados com o uso destas substâncias são frequentemente tipificados como “crimes graves” e, conseqüentemente, a prisão preventiva é aplicada de forma automática, sem que as pessoas acusadas possam se beneficiar de alternativas ao encarceramento.

227. A CIDH também valoriza os esforços empreendidos por vários Estados para enfrentar a problemática relativa ao uso excessivo da prisão preventiva através da utilização dos processos abreviados ou imediatos, que se caracterizam pela redução dos prazos processuais, confirmação de sentenças em menor lapso de tempo, e oralidade. No entanto, a CIDH expressa sua preocupação pelas diversas violações ao devido processo presentes em tais processos, e que, sob a justificativa de reduzir o uso excessivo da prisão preventiva, levariam à condenação de pessoas acusadas de maneira “arbitrária”, mediante processos sumários, sem garantias suficientes, que violam o direito a uma defesa adequada.
228. Baseada na análise apresentada neste relatório, a Comissão ressalta a importância de que, a fim de racionalizar o uso da prisão preventiva – e, conseqüentemente, combater a superlotação carcerária – os Estados normatizem, implementem, supervisionem e promovam a aplicação de medidas alternativas à prisão preventiva. A Comissão assevera que a aplicação destas medidas constitui uma das ações mais eficazes que podem ser adotadas pelos Estados para: a) evitar a desintegração e a estigmatização comunitária oriunda das conseqüências causadas pela prisão preventiva; b) diminuir os índices de reincidência; e c) utilizar mais eficientemente os recursos públicos. Além disso, a CIDH destaca que a aplicação destas medidas é essencial para garantir os direitos das pessoas privadas de liberdade, considerando principalmente que aquelas que estão em prisão preventiva tem menos chance de ser absolvidas em comparação às que respondem o processo em liberdade.
229. A Comissão também observa com preocupação a situação de especial vulnerabilidade enfrentada, durante a prisão preventiva, pelas mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, como as pessoas afrodescendentes, indígenas, LGBTI, pessoas idosas, e pessoas com deficiência. Nesse sentido, particularmente sobre a situação das

mulheres privadas de liberdade, a CIDH alenta os Estados a adotar todas as medidas necessárias e integrais, com uma perspectiva de gênero, a fim de que todos os seus direitos sejam efetivamente respeitados e garantidos, para que não sofram discriminação e sejam protegidas contra todas as formas de violência e exploração. Em relação a outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, os Estados devem considerar as condições específicas de vulnerabilidade e os fatores que podem incrementar o risco de atos de violência e discriminação durante a prisão preventiva, como a raça, etnia, idade, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, e deficiência. Além disso, é importante considerar a frequente interseção dos fatores mencionados, o que pode exacerbar a situação de risco das pessoas em prisão preventiva. As políticas em matéria de prisão preventiva de mulheres e outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco devem buscar garantir a sua segurança de forma enquanto estejam submetidas a este regime, e reduzir o uso da prisão preventiva através da utilização prioritária de medidas alternativas.

230. Em resumo, a Comissão reitera que os Estados da região devem adotar as medidas judiciais, legislativas, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para diminuir a excessiva aplicação da prisão preventiva; destacando dentre estas medidas a aplicação das medidas alternativas à prisão preventiva. Nesse sentido, os Estados devem garantir que a prisão preventiva tenha um caráter excepcional e esteja limitada pelos princípios de legalidade, presunção de inocência, necessidade e proporcionalidade. Além disso, na elaboração das políticas correspondentes, a CIDH recomenda aos Estados que garantam a participação da sociedade civil e das próprias pessoas beneficiárias dessas políticas estatais, para assegurar que sua implementação seja integral, participativa e inclusiva.
231. Com base na análise e nas conclusões apresentadas neste relatório, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos formula as seguintes recomendações aos Estados Membros da OEA:

A. Medidas de caráter geral relativas a políticas estatais

1. Adotar as medidas judiciais, legislativas, administrativas e de outra natureza, requeridas para diminuir a excessiva aplicação da prisão preventiva, garantindo assim que esta medida tenha caráter excepcional, e seja limitada pelos princípios de legalidade, presunção de inocência, necessidade e proporcionalidade.
2. Para que os Estados recorram à privação da liberdade exclusivamente quando seja indispensável para satisfazer uma

necessidade social imperativa e de forma proporcionada à mesma, a CIDH recomenda que adotem as seguintes medidas, dentre outras: a) reformas legislativas, judiciais e institucionais necessárias para garantir um uso mais racional da prisão preventiva, e para que esta medida seja usada realmente em casos excepcionais; b) observância dos prazos máximos legalmente previstos para a permanência de pessoas em detenção preventiva; e c) fomento do uso de outras medidas cautelares. A CIDH adverte especialmente que, ao adotar essas medidas, assim como aquelas ações focadas no acompanhamento e monitoramento de sua aplicação, os Estados devem considerar os padrões aplicáveis em matéria de direitos humanos, e incluir uma perspectiva de gênero, raça, etnia, idade, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, interculturalidade, interseccionalidade, deficiência, assim como de proteção especial para crianças e adolescentes.

3. As políticas destinadas ao uso racional do encarceramento e, conseqüentemente, da prisão preventiva devem ser assumidas pelos Estados como uma prioridade que comprometa todos os ramos do poder público, e devem dispor de um marco jurídico adequado, orçamento suficiente, e integração institucional.
4. Promover um diálogo e debate interinstitucional entre os diversos órgãos dos Estados para a efetiva aplicação e avaliação das medidas destinadas a reduzir a prisão preventiva, que esteja baseada nos padrões internacionais sobre o assunto, e em enfoques diferenciados sobre pessoas pertencentes a distintos grupos em situação especial de risco, e que busque principalmente estabelecer estratégias claras de colaboração.
5. Na elaboração dessas políticas, a CIDH recomenda que os Estados envolvam a sociedade civil, a fim de assegurar que sua implementação seja integral, participativa e inclusiva. Além disso, os Estados devem criar mecanismos que permitam às pessoas privadas de liberdade e àquelas que foram colocadas em liberdade, participar ativamente da formulação, implementação e, inclusive, da avaliação das mesmas. A Comissão destaca a importância de que as pessoas destinatárias das políticas estatais sejam vistas como titulares de direitos, que podem participar ativamente da tomada de decisões sobre questões relacionadas com elas, com capacidade e oportunidade para reivindicar a proteção de seus direitos e a prestação de contas pelos funcionários públicos correspondentes.
6. Em relação ao acompanhamento de qualquer medida adotada, a CIDH recomenda que os Estados estabeleçam objetivos mensuráveis, assim

como mecanismos de monitoramento que incluam enfoques diferenciados, a fim de avaliar a efetividade da implementação destas medidas, assim como a idoneidade da resposta brindada a pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, considerando sua condição singular. Em relação com os objetivos mensuráveis, a CIDH recomenda que os Estados contem com sistemas confiáveis de coleta de dados que permitam identificar se, devido ao funcionamento destas medidas, houve variações nas estatísticas relativas principalmente à determinação da prisão preventiva e aplicação de medidas alternativas. Adicionalmente, os sistemas de coleta de dados devem permitir a identificação de aspectos que precisam ser melhorados para superar obstáculos que surjam na implementação das respectivas medidas.

7. No contexto da utilização dos processos abreviados ou imediatos, a CIDH alenta os Estados a adotar as medidas necessárias para evitar que as pessoas acusadas sejam submetidas a processos que visam principalmente a redução da prisão preventiva, sem garantir plenamente as garantias do devido processo. Com efeito, os Estados devem garantir que as pessoas submetidas a este tipo de processos possam oferecer uma aceitação voluntária, com pleno conhecimento sobre o alcance da aplicação desses processos; e, nesse sentido, devem verificar a ausência de qualquer tipo de coação a respeito. Além disso, os Estados têm a obrigação de garantir que as pessoas participantes dos referidos processos disponham das devidas garantias judiciais, incluindo uma defesa adequada. Especificamente, e apesar da natureza sumária do processo, uma condenação deve ser baseada em uma análise exaustiva do caso, e não exclusivamente no acordo apresentado perante a autoridade judicial pelo promotor. Para poder determinar a eficácia destes processos através de informação adequada e compreensiva, os Estados devem publicar os dados relativos ao número de procedimentos realizados, os quais devem incluir, pelo menos, as seguintes estatísticas: a) aplicação de medidas alternativas; b) conclusões antecipadas; c) decretação de prisão preventiva; e e) condenações. Adicionalmente, essa informação deve demonstrar estatísticas desagregadas por tipo de delito e motivo de aplicação; assim como por idade, gênero, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, raça, etnia, e tipo de deficiência.
8. Erradicar a prática de manter pessoas detidas em prisão preventiva em delegacias, postos policiais ou estações de polícia. Os Estados devem transferir estas pessoas a centros de detenção provisória, onde deverão permanecer separadas das pessoas condenadas. Com esta finalidade, a CIDH reitera aos Estados sua obrigação de adotar as

medidas necessárias para poder alojar as pessoas detidas em condições compatíveis com sua dignidade. Caso os Estados não sejam capazes de garantir condições compatíveis com a dignidade humana das pessoas processadas, dever-se-á decretar a aplicação de outra medida cautelar distinta da prisão preventiva ou determinar que a pessoa aguarde o julgamento em liberdade.

B. Erradicação da prisão preventiva como pena antecipada

1. Intensificar os esforços e assumir a vontade política para erradicar o uso da prisão preventiva como ferramenta de controle social ou forma de pena antecipada. Nesse sentido, é essencial enviar desde os níveis mais altos do Estado e da administração da justiça uma mensagem institucional de respaldo ao uso racional da prisão preventiva e ao respeito do direito à presunção de inocência.
2. Adotar as medidas necessárias para garantir que a prisão preventiva seja aplicada como uma medida excepcional, justificada somente quando cumpridos os parâmetros legais aplicáveis em cada caso concreto, os quais devem estar de acordo com o direito internacional dos direitos humanos. Nesse sentido, qualquer consideração relativa à legislação, necessidade ou aplicação da prisão preventiva deve partir do pressuposto do direito à presunção de inocência, e levar em conta a natureza excepcional desta medida e seus fins legítimos. A privação de liberdade da pessoa acusada deve ter um caráter processual e, conseqüentemente, somente pode ser justificada por seus fins legítimos, a saber: assegurar que o acusado não impedirá o desenvolvimento do processo nem escapará da ação da justiça.
3. A CIDH reitera aos Estados 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 o princípio de necessidade consistente na motivação da prisão preventiva no caso concreto, através de uma ponderação sobre os elementos que a justificam. A prisão preventiva deve ser justificada no caso concreto, e as legislações que preveem a aplicação de medidas cautelares com base no tipo de delito contradizem o princípio de proporcionalidade consagrado na Convenção Americana. Sobre o critério de reincidência, a Comissão recorda que este só pode ser considerado como um elemento a mais na análise sobre a procedência da medida no caso concreto, porém em nenhum caso deve ser utilizado como critério norteador de aplicação da prisão preventiva.

4. Toda disposição legal que ordene a aplicação obrigatória da prisão preventiva pelo tipo de crime deverá ser revogada. Nesse sentido, os Estados devem aumentar o número de tipos penais em relação aos quais não cabe a possibilidade de aplicar a prisão preventiva, ao invés de estabelecer restrições adicionais aos mecanismos e possibilidades processuais de liberdade. Em nenhum caso a lei poderá estabelecer que algum tipo de crime seja excluído do regime estabelecido para a interrupção da prisão preventiva, ou 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.
5. Como parte das políticas destinadas à redução da prisão preventiva na fase de instrução, os Estados devem adotar medidas adequadas para reduzir a duração da mesma. Essas medidas formam parte de uma compreensão técnica da natureza do problema da criminalidade, do funcionamento eficaz do sistema de justiça criminal, e das estratégias gerais de prevenção do crime.
6. As autoridades judiciais competentes deverão adotar as decisões que ordenam a aplicação da prisão preventiva, após uma análise exaustiva, e não meramente formal, de cada caso, e de acordo com os padrões internacionais aplicáveis sobre o assunto. A resolução que decreta a prisão preventiva deverá individualizar a pessoa acusada, enunciar os fatos atribuídos à mesma, sua tipificação legal, expressar as circunstâncias que fundamentam a medida, estabelecer o prazo de duração da medida, determinando claramente assim a data de vencimento desse prazo.

C. Defesa pública

1. Fortalecer os sistemas de defensoria pública, prestando atenção prioritária à cobertura e qualidade do serviço, a fim de que sejam capazes de proporcionar um serviço oportuno, efetivo e encaminhado à proteção dos direitos fundamentais de toda pessoa acusada de cometer um crime, desde o momento da apreensão policial.
2. Outorgar à defesa pública as garantias suficientes para uma atuação eficiente e em igualdade de armas com o poder persecutório.

Especificamente, em aspectos como a capacidade de atuar, apresentar e produzir provas, e ter acesso aos autos e aos elementos obtidos durante as investigações.

3. Proporcionar uma defesa pública desde o momento da apreensão policial, considerando principalmente que o envolvimento imediato da defesa no processo – além de garantir uma defesa mais efetiva e prevenir a prática de maus tratos e tortura durante a detenção – reduz os períodos de duração da prisão preventiva.
4. Conceder, em sua legislação doméstica, autonomia funcional, administrativa e financeira aos sistemas de defesa pública, visando a igualdade funcional com o Ministério Público e a estabilidade laboral dos defensores públicos. Isto para que a Defensoria Pública tenha a mesma capacidade institucional do Ministério Público para tramitar os processos.

D. Independência dos operadores de justiça

1. Adotar as medidas legislativas, administrativas e institucionais necessárias para garantir o maior nível possível de independência, autonomia e imparcialidade das autoridades judiciais e promotores encarregados de adotar decisões relativas a pedidos e aplicação da prisão preventiva, de forma que possam exercer suas funções livres de qualquer tipo de ingerência.
2. Os funcionários dos poderes do Estado deverão abster-se de fazer declarações públicas que diretamente desqualifiquem promotores, juízes ou defensores públicos por uma decisão adotada em relação à aplicação, ou não, da prisão preventiva; mesmo quando tais declarações não constituam delitos ou faltas de acordo com o direito interno. Além disso, deverão abster-se de promover o uso generalizado, ou a aplicação seletiva (em determinados casos específicos) da prisão preventiva.
3. Estabelecer de forma clara e detalhada as condutas suscetíveis de sanções disciplinares, as quais deverão ser proporcionais à infração cometida. Os processos de controle disciplinar terão como finalidade avaliar a conduta e o desempenho da autoridade judicial ou do Ministério Público, como funcionários públicos. As decisões que decretarem sanções disciplinares devem ser fundamentadas, públicas, suscetíveis de revisão, e devem acatar o devido processo. A

informação sobre os processos disciplinares deve ser acessível e estar sujeita ao princípio de transparência.

4. Promover uma verdadeira mudança de paradigma na concepção sobre a procedência e necessidade da prisão preventiva na cultura e prática judiciais. Nesse sentido, a CIDH solicita que os Estados criem incentivos institucionais e elaborem planos estratégicos de capacitação e sensibilização dos operadores de justiça sobre a relevância da independência e autonomia na sua atuação, a fim de aplicar a prisão preventiva de maneira excepcional e, conseqüentemente, promover a utilização de medidas alternativas a esta.

E. Medidas alternativas à prisão preventiva

1. Regulamentar de forma adequada e oportuna o uso e aplicação das medidas alternativas à prisão preventiva. Com a finalidade de assegurar o comparecimento do acusado ou evitar a interferência nas investigações, a CIDH recomenda aos Estados que considerem a aplicação das seguintes medidas: a) a promessa do acusado de responder o processo e não dificultar a investigação; b) a obrigação de se submeter ao cuidado ou vigilância de uma pessoa ou instituição determinada, nas condições que sejam determinadas; c) a obrigação de se apresentar periodicamente perante o juiz ou perante a autoridade designada por este; d) a proibição de sair sem autorização prévia de determinado âmbito territorial; d) a retenção de documentos de viagem; f) o abandono imediato do domicílio, quando se trate de fatos de violência doméstica e a vítima conviva com o imputado; g) a prestação por si ou por terceiro de uma caução monetária adequada; h) a vigilância do imputado através de algum aparelho eletrônico de rastreamento ou posicionamento de sua localização física; i) a prisão em seu próprio domicílio ou no de outra pessoa, sem vigilância ou com a que o juiz determine; e j) processos de justiça penal restaurativa. Para garantir a efetividade da utilização destas medidas, a CIDH solicita aos Estados que ofereçam uma ampla variedade de opções a fim de que se possa decidir a medida adequada às particularidades de cada caso.
2. Considerando os parâmetros fundamentais de aplicação da prisão preventiva, a CIDH recomenda que as medidas alternativas à mesma sejam aplicadas sempre e quando o perigo de fuga ou de obstrução da instrução criminal não possa ser razoavelmente evitado. Especificamente, o juiz deve optar pela aplicação da medida menos

danosa, considerando também, em todo momento, uma perspectiva de gênero e, se for o caso, o interesse superior da criança, ou o impacto singular que possa causar sobre outras pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco. A autoridade judicial tem a obrigação de ordenar essas medidas sem demora. Por sua vez, nos casos em que o promotor solicite a aplicação da medida cautelar de prisão preventiva, tem a obrigação de respaldar a inviabilidade da aplicação das medidas alternativas.

3. No contexto de implementação das medidas alternativas, os Estados devem realizar as ações necessárias para garantir uma coordenação eficiente entre as autoridades relacionadas com a justiça criminal e outras entidades de apoio que forneçam vários tipos de assistência, assim como entre estas instâncias e organizações da sociedade civil. Com efeito, o envolvimento da sociedade civil e de mecanismos comunitários nestas iniciativas é essencial para os seguintes objetivos: a) garantir uma plena integração comunitária; b) assegurar uma estrutura de acompanhamento mais sólida no cumprimento das medidas alternativas; c) conseguir um apoio maior na tarefa de conscientização sobre as vantagens de sua aplicação; e d) inspirar mais confiança nas pessoas beneficiárias sobre a sua utilização.
4. Garantir a destinação dos recursos financeiros necessários para que as medidas alternativas à prisão preventiva sejam operacionais, e possam ser utilizadas pelo maior número de pessoas.
5. Disponibilizar informação ao público, que permita às possíveis pessoas beneficiárias, seus defensores e outras pessoas interessadas, conhecer os dados relevantes sobre os critérios e normas que regem o funcionamento das medidas alternativas. Especificamente, os Estados devem informar sobre os seguintes aspectos: a) início de implementação; b) critérios de aplicação; c) procedimento; d) obrigações gerais impostas durante a aplicação da medida alternativa; e e) estatísticas de aplicação desagregadas por idade, gênero, orientação sexual, identidade e expressão de gênero.
6. Promover e supervisionar a implementação das medidas alternativas, através da criação de mecanismos de supervisão e monitoramento, com enfoques diferenciados, e através da realização de avaliações periódicas que permitam analisar e verificar seus objetivos, funcionamento e eficácia. Para tanto, os Estados devem produzir estatísticas e informação confiável e sistemática sobre os resultados alcançados com a aplicação dessas medidas, a fim de identificar os possíveis obstáculos e boas práticas em sua aplicação e utilização.

7. Em caso de descumprimento das obrigações impostas durante a aplicação das medidas alternativas, a determinação de modificação ou revogação das mesmas deve ser baseada em uma análise cuidadosa das alegações apresentadas pelas autoridades supervisoras e pela pessoa submetida à medida alternativa. Nesse sentido, a CIDH observou que o descumprimento das medidas cautelares não privativas da liberdade pode estar sujeito a sanções, porém não justifica a decretação automática da prisão preventiva.

F. Mecanismos de monitoramento eletrônico

1. 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 em detrimento das pessoas beneficiárias dos mesmos.
2. Adotar as medidas necessárias para assegurar que a aplicação destes mecanismos seja decidida com atenção à situação econômica da pessoa acusada, esteja adequada ao critério de igualdade material, e não constitua uma medida discriminatória contra pessoas que não possuem a capacidade econômica de pagar essas quantias. A natureza desta garantia relaciona-se ao fato de que a sua perda ou inadimplemento pode constituir um fator dissuasivo da intenção do réu de comparecer ao julgamento.
3. Quando comprovada a incapacidade da pessoa acusada para saldar o custo do aparelho, os Estados devem necessariamente utilizar outra medida alternativa não privativa da liberdade, ou não cobrar pela utilização dos referidos mecanismos. As condições impostas para a aplicação desta medida devem levar em conta a situação econômica da pessoa processada e, caso comprovada a incapacidade desta de arcar com o custo, os Estados devem necessariamente utilizar outra medida alternativa não privativa da liberdade, ou não cobrar pela utilização dos referidos mecanismos eletrônicos.

G. Processos de justiça penal restaurativa

1. Os programas de justiça restaurativa devem ser utilizados exclusivamente para crimes de menor potencial ofensivo, e que não envolvam o uso de violência, quando haja provas suficientes para incriminar a pessoa, e com o consentimento livre e voluntário tanto

da vítima como da pessoa que teria cometido o crime. Além disso, ambas as partes devem estar de acordo sobre os fatos fundamentais do caso, possuir representação legal e, se necessário, serviços de tradução ou intérprete. Os acordos alcançados nestes processos devem ocorrer de forma voluntária, e conter obrigações razoáveis e proporcionais; e também devem ser supervisionados judicialmente e incluídos em decisões judiciais para obter a mesma força jurídica daquelas, e assim excluir a possibilidade de outro processo pelos mesmos fatos.

2. Estabelecer diretrizes e normas que regulamentem a utilização dos programas de justiça restaurativa, e contenham, dentre outros, os seguintes elementos: a) condições e diretrizes para o envio de casos aos programas de justiça restaurativa; b) acompanhamento e gestão dos casos após um processo restaurativo; c) qualificações, capacitação e avaliação dos facilitadores; d) administração dos programas de justiça restaurativa; e e) normas de competência e regras de conduta sobre o funcionamento destes programas.
3. A fim de assegurar uma implementação eficiente dos programas de justiça restaurativa, os Estados devem elaborar estratégias e políticas destinadas à promoção de uma cultura propícia para a sua utilização entre as autoridades correspondentes, sociedade civil e comunidades locais.

H. Programas de tratamento de drogas supervisionados judicialmente

1. Criar uma política em matéria de drogas com um enfoque integral e de reinserção social, que evite que o tratamento de pessoas que foram detidas por consumo ou posse de drogas, ou que cometeram crimes de menor potencial ofensivo pelo uso problemático ou dependente de drogas, seja feito a partir de uma lógica repressiva e criminalizadora, ao invés do enfoque da saúde pública. Particularmente no caso de consumo ou posse de drogas para uso pessoal, os Estados devem evitar que as pessoas que cometam tais condutas sejam privadas de liberdade e ingressem no sistema de justiça criminal; portanto, a CIDH recomenda que os Estados estudem enfoques menos restritivos, através da descriminalização do consumo e posse de drogas para uso pessoal.
2. Em relação a pessoas que cometeram um crime de menor potencial ofensivo em virtude do uso problemático ou dependente das drogas,

os Estados devem promover outras alternativas à privação de liberdade que incluam tratamentos ambulatoriais, evitem a institucionalização dessas pessoas, e permitam tratar desta problemática desde um enfoque de saúde e direitos humanos. Para que estes programas sejam efetivos, os Estados devem destinar recursos suficientes a fim de garantir que o tratamento proporcionado seja baseado em evidências científicas, e realizado no âmbito da saúde pública. É particularmente essencial que especialistas da saúde realizem avaliações clínicas para identificar aquelas pessoas com consumo problemático ou dependente de drogas; isto para evitar que se remeta pessoas que são usuárias ocasionais a tratamento como alternativa à prisão preventiva. A fim de que estes programas sejam sustentáveis e contribuam para evitar a reincidência das pessoas que participam deles, os Estados devem dispor de uma rede de apoio social e comunitário, com a colaboração de distintas instituições, e possuir uma equipe multidisciplinar com uma visão integral sobre a saúde psicossocial das pessoas beneficiárias do programa.

3. Em relação aos centros de detenção que oferecem tratamento no contexto dos programas de tratamento de drogas supervisionados judicialmente, a CIDH reitera aos Estados sua obrigação de regulamentar e fiscalizar toda a assistência de saúde prestada àquelas pessoas sob sua jurisdição, como parte de seu dever especial de proteção à vida e integridade, independentemente da entidade prestadora de serviços ser pública ou privada.

I. Medidas relacionadas com a celeridade nos processos e diminuição do atraso processual

1. Adotar as medidas necessárias para assegurar que as pessoas em detenção preventiva sejam levadas a julgamento sem uma demora indevida. Nesse sentido, a CIDH recomenda aos Estados dar prioridade à celeridade na tramitação destes processos, com pleno respeito ao devido processo; garantir que os períodos de prisão preventiva estejam estritamente ajustados aos limites estabelecidos por lei; adotar urgentemente as medidas necessárias para diminuir o atraso processual; e reverter o alto percentual de pessoas que estão privadas de liberdade sem sentença transitada em julgado.
2. Garantir que qualquer detenção preventiva esteja fundamentada nos fins processuais do caso concreto, e desde o início da privação de liberdade. Nesse sentido, os Estados têm a obrigação de 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. A responsabilidade de garantir essas revisões periódicas recai nas autoridades judiciais competentes e no Ministério Público.

3. Criar programas especiais para monitorar a duração da prisão preventiva, e manter registros adequados de pessoas processadas. Os Estados devem manter sistemas eficientes de registros dos mandados de prisão preventiva e da comunicação com as varas judiciais responsáveis por estas pessoas, que permitam realizar um controle adequado do cumprimento dos prazos máximos de prisão preventiva. A existência de um registro de autos completos, exatos e acessíveis é condição *sine qua non* para tomar decisões de forma eficaz e para uma adequada administração penitenciária.
4. Para realizar as chamadas audiências nas prisões, as autoridades penitenciárias devem proporcionar um local dentro da prisão, com as condições adequadas em termos de espaço, luz, eletricidade e higiene. Adicionalmente, essas autoridades têm a obrigação de designar pessoal de custódia para garantir a segurança dos atores processuais durante as audiências, e assegurar a presença da pessoa acusada nas mesmas. E ainda, a fim de que a realização de audiências nas prisões seja eficiente, é indispensável que os Estados estabeleçam mecanismos claros de colaboração entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a defesa, e as autoridades penitenciárias; e as autoridades judiciais também devem estabelecer critérios sobre a priorização dos casos a discutir, e realizar as ações necessárias para preparar adequadamente os casos que serão analisados.

J. Audiências prévias sobre a procedência da prisão preventiva

1. Com a finalidade de garantir os princípios de contradição, imediatividade, publicidade e celeridade, os Estados devem decidir sobre a aplicação da prisão preventiva em audiência oral, com a intervenção de todas as partes. Especificamente, para assegurar o direito de defesa, a Comissão determinou que as pessoas acusadas devem estar presentes e ser ouvidas pela autoridade judicial.
2. Durante estas audiências, a autoridade judicial deve examinar não apenas o cumprimento dos requisitos de procedimento previstos na legislação nacional, mas também a razoabilidade da suspeita na qual

se baseia a detenção e a legitimidade de seus fins; além disso, os juízes e juízas devem examinar a aplicação das medidas alternativas à prisão preventiva. Este procedimento deve oferecer a possibilidade de um contraditório, e assegurar sempre a igualdade de armas entre as partes, o Ministério Público e a pessoa detida. Para assegurar esta igualdade de armas, é essencial que o advogado defensor tenha acesso àqueles documentos do inquérito que são fundamentais para controverter efetivamente a legalidade da detenção de seu cliente.

3. Em relação a denúncias de tortura ou maus tratos apresentadas durante audiências sobre a procedência da prisão preventiva, a CIDH reitera aos Estados que a investigação e documentação desses casos deve obedecer aos princípios de independência, imparcialidade, competência, diligência e dinamismo. A investigação deve ser realizada por todos os meios legais disponíveis, buscar a determinação da verdade, e ser conduzida dentro de um prazo razoável, o que deve ser garantido pelos órgãos judiciais intervenientes. Além disso, os Estados devem garantir a independência do pessoal médico e de saúde encarregado de examinar e prestar assistência a pessoas privadas de liberdade, a fim de que possam realizar livremente as avaliações médicas necessárias, respeitando as normas estabelecidas na prática de sua profissão.

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

1. 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. Nesse sentido, os Estados devem adotar medidas com a devida diligência e de forma oportuna, a fim de prevenir e erradicar as formas de violência e discriminação contra as mulheres em contextos de privação de liberdade.
2. Incluir uma perspectiva de gênero na criação, implementação e acompanhamento das reformas legislativas e políticas destinadas a reduzir o uso da prisão preventiva. Esta perspectiva deve considerar a discriminação histórica e os estereótipos de gênero que afetam mulheres e adolescentes, e limitam severamente o exercício de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais em contextos de privação de liberdade. Além disso, deve levar em consideração a situação especial de risco de violência em todas suas manifestações,

incluindo a física, psicológica, sexual, econômica, obstétrica e espiritual, dentre outras, assim como o fato de que a grande maioria destes incidentes terminam em impunidade. Essa perspectiva implica também considerar os riscos específicos de pessoas que possuem orientação sexual, identidade e expressão de gênero diversa ou não normativa, ou cujos corpos variam do padrão corporal feminino e masculino. Igualmente, os Estados devem incluir uma perspectiva intersetorial e intercultural, que leve em consideração o eventual agravamento e frequência de violações aos direitos humanos em virtude de fatores como a raça, etnia, idade, ou posição econômica.

3. As medidas destinadas a respeitar e garantir os direitos das mulheres privadas de liberdade devem assegurar a autonomia e empoderamento, excluir de sua elaboração, implementação ou supervisão, conceitos estereotipados sobre as funções e o papel das mulheres, que unicamente perpetuam uma discriminação *de facto* contra elas, e geram obstáculos para o pleno exercício de seus direitos.
4. Em relação à determinação das medidas alternativas à prisão preventiva para mulheres, os Estados devem promover a inclusão da perspectiva de gênero em todas suas dimensões e, se for o caso, do enfoque do interesse superior da criança e de proteção especial para outras pessoas em situação especial de risco, tais como pessoas com deficiência e pessoas idosas. Para impor as medidas alternativas, as autoridades judiciais devem considerar particularmente vários elementos, como os seguintes: a) posição especial e desvantagem histórica das mulheres na sociedade; b) histórico anterior de vitimização; c) ausência de circunstâncias agravantes na prática do delito; e d) impacto diferenciado e agravado da aplicação da pena privativa da liberdade nas pessoas sob o seu cuidado.
5. Em função do interesse superior da criança, as autoridades judiciais devem aplicar com maior rigorosidade os critérios de necessidade, proporcionalidade e razoabilidade, ao considerar a aplicação da prisão preventiva no caso de pessoas que sejam as principais responsáveis por crianças e adolescentes. Assim sendo, o encarceramento das mulheres que são mães ou estão grávidas, e daquelas que cuidam de pessoas em situação especial de risco – tais como pessoas com deficiência ou pessoas idosas – deve ser considerado como uma medida de último recurso, dando prioridade a medidas não privativas da liberdade que lhes permitam cuidar das pessoas que dependem delas.

6. Adotar as medidas necessárias para fomentar a aplicação de medidas alternativas à privação de liberdade, e priorizar o financiamento e a criação de mecanismos para sua implementação e acompanhamento. Durante a aplicação das mesmas, os Estados devem destinar recursos apropriados e necessários para que as mulheres beneficiárias das mesmas possam se integrar à comunidade. Nesse sentido, os Estados devem 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 e programas de educação e capacitação para aumentar suas chances de emprego.
7. No contexto das políticas criminais em matéria de drogas, a CIDH alenta os Estados a adotar medidas integrais que incluam uma perspectiva de gênero, e considerem, pelo menos, os seguintes aspectos: a) baixo nível de participação dentro da cadeia da atividade comercial e do tráfico destas substâncias; b) ausência de violência na prática destas condutas; c) impacto nos vínculos de cuidado e proteção como consequência de seu encarceramento; d) inclusão do enfoque de reinserção social; e e) situação de violência e exclusão social e laboral enfrentada na região por esta população. Além disso, na aplicação de medidas alternativas devido a uma acusação relacionada com o uso problemático de drogas, as mulheres devem ter acesso a serviços comunitários que considerem questões de gênero, e ofereçam apoio psicológico.
8. A fim de dispor de mecanismos adequados de coleta de dados que permitam elaborar e avaliar políticas públicas efetivas destinadas ao combate das formas de violência e discriminação contra as pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, os Estados devem empreender os esforços necessários, e destinar recursos suficientes para recolher e analisar os dados estatísticos de forma sistemática e compreensiva, considerando fatores como a raça, etnia, idade, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, interculturalidade, interseccionalidade, assim como a condição de deficiência. Estes dados devem ser facilmente acessíveis e abertos ao público, atualizados periodicamente, e devem proporcionar uma ferramenta efetiva que possibilite dispor da informação e entendimento necessários para fazer qualquer modificação necessária nas políticas estatais em benefício das pessoas com deficiência, pessoas afrodescendentes, pessoas LGBTI, pessoas indígenas, e pessoas idosas.
9. Em relação a pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco, os Estados devem adotar medidas especiais que incluam um enfoque diferenciado para pessoas afrodescendentes; indígenas;

LGBTI; pessoas idosas; pessoas com deficiência; crianças e adolescentes. Um enfoque diferenciado implica considerar as condições especiais de vulnerabilidade e os fatores que podem incrementar o risco de atos de violência e discriminação no contexto da prisão preventiva, como a raça, etnia, idade, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, e deficiência. Além disso, é importante levar em consideração a frequente interseção dos fatores mencionados, o que pode exacerbar a situação de risco em que estão as pessoas em prisão preventiva.

10. Os Estados devem orientar as políticas em matéria de prisão preventiva para pessoas pertencentes a grupos em situação especial de risco no sentido de garantir plenamente sua segurança quando estejam neste regime, e de reduzir a aplicação da prisão preventiva através da utilização prioritária de medidas alternativas.
11. Na elaboração e implementação das políticas e serviços que buscam reduzir o uso da prisão preventiva em relação a pessoas e grupos em situação especial de risco, os Estados devem assegurar a participação da sociedade civil, e das pessoas beneficiárias destas ações. Isto a fim de que as políticas sobre o assunto incluam uma perspectiva de direitos humanos, e permitam a concepção das pessoas beneficiárias como titulares de direitos, e não apenas receptoras das mesmas.
12. Em relação com as pessoas com deficiência, se por acaso os centros penitenciários não dispõem dos ajustes necessários requeridos para que aquelas exerçam seus direitos em igualdade de condições com as demais, os Estados devem determinar a aplicação prioritária de medidas alternativas em benefício das pessoas com qualquer tipo de deficiência, e não apenas a física.
13. No que diz respeito a crianças e adolescentes, a CIDH reitera que a regra da excepcionalidade da prisão preventiva deve ser aplicada com maior rigorosidade e, portanto, a regra geral é a aplicação de medidas alternativas ao referido regime. A CIDH recomenda aos Estados que seus sistemas de justiça da infância e da juventude garantam a vigência do princípio da excepcionalidade da privação de liberdade, através da imposição de limites tanto na decretação da prisão preventiva como em sua duração; nesse sentido, devem limitar sua utilização ao prazo mais breve possível, quando a prisão preventiva obedecer estritamente uma finalidade processual legítima e prevista anteriormente por lei, assim como nos casos em que caberia um sentença privativa da liberdade. Qualquer decisão sobre a privação preventiva da liberdade de uma pessoa menor de 18 anos deve ser tomada por uma autoridade judicial, e ficar sujeita a revisões

periódicas pela mesma, a fim de evitar que se prolongue além do previsto por lei.

14. A fim de utilizar a privação de liberdade somente como medida de último recurso, os Estados devem oferecer um conjunto de alternativas à prisão preventiva. Estas medidas podem incluir, dentre outras, supervisão rigorosa, custódia permanente, entrega a uma família, transferência a um abrigo ou instituição educacional, liberdade vigiada, programas de ensino e formação profissional, e outras opções substitutivas da institucionalização.
15. A execução da prisão preventiva deve estar de acordo com os padrões mínimos para toda pessoa privada de liberdade, e garantir uma proteção especial relativa aos direitos das crianças e adolescentes. Os Estados devem garantir que as instalações dos centros de detenção preventiva sejam adequadas para o seu alojamento, e disponham de pessoal devidamente capacitado para o tratamento especial requerido por eles. Adicionalmente, as crianças e adolescentes devem ser alojados em lugares que lhes possibilitem manter contato com sua família, e que assegurem a sua separação das pessoas adultas, e daquelas que já foram condenadas; enquanto permanecerem sob custódia, devem receber o cuidado e a proteção exigidos, conforme sua idade e outras condições individuais, e com a finalidade de reabilitação e reintegração social que toda medida de privação de liberdade deve ter em relação aos adolescentes.