

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 351
22 novembro 2021
Original: português

RELATÓRIO No. 341/21

PETIÇÃO 441-10

RELATÓRIO DE ADMISSIBILIDADE

PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE EM CADEIAS PÚBLICAS
DE MINAS GERAIS
BRASIL

Aprovado eletronicamente pela Comissão em 22 de novembro de 2021.

Citar como: CIDH, Relatório No. 341/21. Petição 441-10. Admissibilidade. Pessoas privadas de liberdade em cadeias públicas de Minas Gerais. Brasil. 22 de novembro de 2021.

I. DADOS DA PETIÇÃO

Parte peticionária:	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais
Supostas vítimas:	Pessoas privadas de liberdade em cadeias públicas de Minas Gerais ¹
Estado denunciado:	Brasil ²
Direitos alegados:	Artigos 4 (direito à vida), 5 (direito à integridade pessoal) e 25 (proteção judicial), em conexão com as obrigações dos artigos 1.1 e 2, todos da Convenção Americana de Direitos Humanos ³

II. TRÂMITE ANTE A CIDH⁴

Apresentação da petição:	24 de março de 2010
Informações adicionais da parte peticionária:	27 de março de 2017
Notificação da petição ao Estado:	22 de julho de 2019
Primeira resposta do Estado:	2 de janeiro de 2020

III. COMPETÊNCIA

Competência <i>Ratione personae</i>:	Sim
Competência <i>Ratione loci</i>:	Sim
Competência <i>Ratione temporis</i>:	Sim
Competência <i>Ratione materiae</i>:	Sim, Convenção Americana (instrumento adotado no dia 25 de setembro de 1992)

IV. DUPLICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS E COISA JULGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZAÇÃO, ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS E PRAZO DE APRESENTAÇÃO

Duplicação de procedimentos e coisa julgada internacional:	Não
Direitos declarados admitidos:	Artigos 4 (direito à vida), 5 (direito à integridade pessoal), 8 (garantias judiciais), 19 (direitos da criança), 25 (proteção judicial), 26 (direito à saúde, direito à água, direito à alimentação) da Convenção Americana de Direitos Humanos, em conexão com as obrigações previstas nos artigos 1.1 (obrigação de respeitar e garantir os direitos) e 2 (dever de adotar disposições internas) da Convenção Americana, assim como as obrigações relativas à prevenção e punição de tortura constantes dos artigos 1 e 6 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.
Esgotamento dos recursos internos ou procedência de uma exceção:	Sim, conforme razões <i>infra</i> .
Apresentação dentro do prazo:	Sim, conforme razões <i>infra</i> .

¹ A petição diz respeito às seguintes unidades de detenção públicas localizadas em Minas Gerais: 2ª Delegacia Seccional (“2ª Delegacia”) do Município de Contagem; o Centro de Remanejamento do Sistema Prisional (“Ceresp”) do Município de Contagem; 5ª Delegacia de Polícia Civil do Município de Belo Horizonte (“5ª Delegacia”); Ceresp Centro-Sul, de Belo Horizonte; a 16ª Delegacia Distrital do Município de Belo Horizonte (“16ª Delegacia”); Unidade II do presídio São Joaquim de Bicas; carceragem pertencente ao Departamento de Investigações do Município de Belo Horizonte (“D.I.”); e o Ceresp que sucedeu a carceragem do D.I.

² Conforme disposto no artigo 17.2.a do Regulamento da Comissão, a Comissária Flávia Piovesan, de nacionalidade brasileira, não participou no debate nem na decisão do presente assunto.

³ Adiante “Convenção Americana”.

⁴ As observações de cada parte foram devidamente trasladadas à parte contrária.

V. FATOS ALEGADOS

1. A parte petionária afirma que o Estado brasileiro é responsável pela violação dos direitos humanos à integridade pessoal, à vida e à proteção judicial das pessoas privadas de liberdade que encontravam-se em diferentes unidades de detenção situadas em Minas Gerais⁵, em consequência das péssimas condições carcerárias e da ineficácia das tentativas de remediar a situação através do socorro ao Poder Judiciário.

2. A Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG) realizou visitas às unidades respectivas, nos dias 28 de fevereiro de 2007 (2ª Delegacia), 29 de março de 2007 (16ª Delegacia), 30 de março de 2007 (5ª Delegacia), e 03 de abril de 2007 (D.I.), tendo constatado: i) superlotação, com áreas por pessoa privada de liberdade muito inferiores ao mínimo de 6 m² por pessoa previsto na legislação interna; ii) falta de condições físicas essenciais de aeração, iluminação natural e condicionamento térmico; iii) más condições de manutenção e limpeza (locais sujos e úmidos, insetos e animais peçonhentos); iv) proliferação de doenças infecciosas e outras enfermidades como consequência das condições desumanas (como tuberculose, hepatite, asma, bronquite, pneumonia, sarna, entre outras); v) cuidados médicos ausentes ou insuficientes; vi) má qualidade alimentar (alimentos pouco variados, em quantidade insuficiente e, por vezes, impróprios para consumo humano) – o que, além de afetar as pessoas privadas de liberdade como um todo, afetou também, em particular, a amamentação por parte de mães encarceradas (uma delas, da 5ª Delegacia, disse se sentir fraca “por causa da comida sem verduras, sem legumes, com carne crua, arroz cru”; “não tenho condições de amamentar minha filha de 6 meses”); vii) condições desumanas para o repouso – ausência de camas e de espaço suficiente, pessoas privadas de liberdade obrigadas a revezarem-se para descanso no chão; viii) obstáculos à visitação de familiares (impossibilidade de contato frequente com familiares; avisos aos familiares sobre visitas autorizadas feitos na última hora; visitas de curta duração; cobrança ilegal de valores monetários para que as visitas possam ocorrer; familiares visitantes hostilizados pelos funcionários das unidades). A parte petionária também alegou que as unidades, que se destinavam originalmente a presos provisórios, estavam lotadas de pessoas já condenadas e de pessoas sem condenação, todas no mesmo espaço.

3. A parte petionária informou que foram ajuizadas diferentes ações civis públicas (ACPs) com o mesmo objetivo de questionar a legalidade das condições e das circunstâncias descritas *supra* e de proteger os direitos das pessoas privadas de liberdade afetadas. As ações incluíram, segundo a petionária, pedidos liminares para que as unidades fossem desativadas, para que as pessoas fossem transferidas para locais adequados e para que o Estado fosse condenado ao pagamento de indenizações. A ACP referente à 2ª Delegacia havia sido ajuizada em 13 de março de 2007; a ACP referente à 5ª Delegacia, em 10 de abril de 2007; a ACP referente à 16ª Delegacia, em 25 de abril de 2007; a ACP relativa ao D.I., em 3 de maio de 2007. No entanto, a despeito de sua urgência, os pedidos liminares para que as unidades fossem desativadas e para que as pessoas fossem transferidas foram ignorados ou rejeitados pelas autoridades judiciais nos meses subsequentes. Ademais, até a data de apresentação da petição perante a CIDH, não havia decisão de mérito sobre nenhuma dessas ações.

4. A petionária prestou, ademais, informações adicionais sobre as condições das referidas unidades, tendo destacado a continuidade das más condições estruturais e de higiene, saúde e alimentação. A petionária informou que a 2ª Delegacia, situada em Contagem, passou por reformas e passou a ser denominada de Ceresp (Centro de Remanejamento do Sistema Prisional). A DPMG esteve nessa unidade em 19 de novembro de 2009. A petionária destacou que foram constatados, no Ceresp, problemas como: celas escuras, superlotadas e sem ventilação adequada; altas temperaturas dentro das celas como resultado da superlotação, da falta de ventilação etc.; falta de água nas celas (fornecimento por somente duas horas diárias); comida com vermes ou lesmas; proliferação de sintomas de doenças respiratórias e dérmicas (micoses, tosse seca...). Similarmente, informou que a 5ª Delegacia foi desativada e sucedida pelo Ceresp Centro-Sul a partir de 25 de maio de 2007. Em visita realizada no dia 11 de fevereiro de 2010, a DPMG constatou os mesmos problemas de más condições estruturais e de higiene, saúde e alimentação. Os relatos de pessoas privadas de liberdade ali situadas incluíram denúncias de alimentação precária, presença de ratos e baratas, indistinção entre a água dada às pessoas privadas de liberdade para beber e aquela empregada nos vasos sanitários, falta

⁵ Cf. nota de rodapé 1 *supra*.

de energia elétrica, banho com água insuficiente e gelada (banho de torneira), falta de ventilação, falta de atendimento médico e de remédios, alimentos e água impróprios para consumo humano e alimentos entregues no chão.

5. Ademais, a peticionária informou que a 16ª Delegacia foi desativada em 19 de dezembro de 2018, e as mulheres privadas de liberdade que ali se encontravam foram transferidas para a Unidade II do presídio São Joaquim de Bicas. Em 4 de março de 2010, a DPMG visitou essa unidade e constatou condições adequadas em termos de estrutura física, mas más condições de higiene, de cuidados de saúde e de alimentação. Em conclusão, a parte peticionária informou ainda que a unidade pertencente ao D.I. também sofreu reformas e passou a ser denominada de Ceresp de Belo Horizonte. Os problemas, contudo, continuaram. A DPMG visitou a unidade em 11 de novembro de 2009 e constatou, *inter alia*, celas escuras, sem ventilação, superlotadas e com más condições de higiene e limpeza; pessoas doentes e pessoas saudáveis confinadas numa mesma cela; falta de assistência de saúde satisfatória; algumas pessoas com necessidades urgentes de saúde, como tratamento de feridas de grande porte; falta de espaço e consequente privação de sono, revezamento em turnos instituído pelos presos por necessidade.

6. De sua parte, o Estado alegou que tem enviado esforços “para melhorar as condições de custódia de pessoas, bem como para reduzir a superlotação carcerária”, incluindo também medidas voltadas para a promoção do acesso à saúde e a oportunidades educacionais nas unidades prisionais. O Estado também sustentou que as unidades mencionadas pela peticionária “tiveram sua situação alterada”: i) “a 2ª Delegacia no Município de Contagem/MG foi desativada após o ajuizamento das ACPs pela DPMG e, após pequena reforma, tornou-se, em 2008, o Ceresp Contagem”; ii) “5ª Delegacia de Polícia Civil do Município de Contagem/MG foi desativada e as pessoas privadas de liberdade que lá se encontravam foram transferidas para o Ceresp Centro Sul, em Belo Horizonte/MG, em maio de 2007”; iii) “a 16ª Delegacia Distrital do Município de Belo Horizonte teve, em 2008, suas custodiadas transferidas para outra unidade prisional, o Bicas II, na cidade de São Joaquim de Bicas/MG”; iv) “a Carceragem do Departamento de Investigações passou por modificações e se transformou no Ceresp São Cristóvão, em Belo Horizonte/MG”.

7. O Estado alega que as ACPs ajuizadas pela Defensoria surtiram efeito, pois duas unidades foram desativadas, e outras duas foram reformadas, e que, com base nisso, o Estado “entende ter dado a resposta adequada para a situação relatada na petição”. As ACPs, no entanto, continuam em tramitação: segundo as informações prestadas pelo Estado em janeiro de 2020, referindo-se a consultas sobre movimentações processuais das ACPs, nenhuma das ações havia sido concluída até aquele momento. O Estado entende que isso mostra a ausência de esgotamento dos recursos internos por parte da peticionária.

8. Sem embargo, o Estado argumentou que a petição perante a CIDH deve ser declarada inadmissível porque a parte peticionária não demonstrou ter esgotado os recursos internos no momento em que apresentou a petição à Comissão Interamericana. “No momento em que a denúncia foi realizada perante a CIDH, em março de 2010,” afirmou o Estado, “as ACPs seguiam trâmite normal perante o poder judiciário do estado brasileiro, em conformidade com o que a legislação processual determina”. O Estado defendeu ainda que nenhuma das exceções à regra do esgotamento se aplicariam ao caso, tendo destacado que existiam recursos internos a serem esgotados e que o tempo de tramitação das ações não configuraria demora injustificada, mas decorreria das normas de direito interno que protegem o devido processo legal.

9. Em conclusão, o Estado sustentou que a petição à CIDH não pode servir como recurso a uma quarta instância, e que a CIDH seria incompetente *ratione materiae* em virtude disso.

VI. ANÁLISE DE ESGOTAMENTO DOS RECURSOS INTERNOS E PRAZO DE APRESENTAÇÃO

10. A Comissão Interamericana esclarece que, em sede do exame de admissibilidade, o que lhe cabe é uma análise *prima facie* com o único objetivo de determinar se os fatos expostos caracterizam uma

possível violação de direitos humanos, bem como se os fatos não resultam manifestamente infundados ou improcedentes.⁶

11. A Comissão esclarece, ademais, a análise sobre os requisitos de admissibilidade deve ser feita “à luz da situação vigente no momento em que [a CIDH] se pronuncia sobre a admissibilidade ou inadmissibilidade da denúncia”.⁷

12. Em relação ao esgotamento dos recursos internos, a Comissão relembra que os Estados-Parte da Convenção Americana obrigam-se a fornecer recursos judiciais eficazes às vítimas de violação dos direitos humanos.⁸ Num caso similar ao presente, a Comissão considerou que a existência de recursos adequados e eficazes deve ser demonstrada pelo Estado (“o Estado está obrigado a demonstrar quais recursos são adequados e eficazes para canalizar e reparar a situação coletiva denunciada”).⁹

13. Em casos similares, a Comissão Interamericana considerou que a existência de recursos adequados e eficazes deve ser demonstrada pelo Estado¹⁰, e que a demora no desfecho de recursos judiciais como as ações civis públicas e a continuidade ou o agravamento das situações denunciadas indica “atraso injustificado” e “escassas perspectivas de efetividade dos recursos da jurisdição interna”. A partir disso, a Comissão concluiu pelo afastamento da regra do esgotamento dos recursos internos, segundo as exceções estabelecidas no artigo 46(2), alíneas (a) e (c), da Convenção Americana.¹¹

14. No presente caso, as ACPs ajuizadas em 2007 ainda se encontram sem desfecho. O Estado enfatizou que as unidades carcerárias objeto das ACPs foram desativadas ou reformadas, mas não houve demonstração de que isso se deu como resultado dos recursos judiciais. As informações da peticionária, ademais, indicam que as transferências ou reformas não lograram cessar as situações denunciadas. Diante disso, a Comissão Interamericana conclui que a denúncia *sub judice* é admissível com base nas exceções estabelecidas no artigo 46.2, alíneas (a) e (c), da Convenção Americana.

15. Em relação ao prazo de apresentação, que tendo concluído que são aplicáveis as citadas exceções previstas no artigo 46.2 (a) e (c) da Convenção Americana, não houve uma decisão definitiva que pudesse servir de marco para o prazo de seis meses do artigo 46.1 (b) da Convenção. Sem prejuízo do anterior, a Comissão considera que a denúncia foi apresentada dentro de um prazo razoável a partir da data em que os

⁶ CIDH, Informe No. 93/17, Petición 48-08. Admisibilidad. Ernesto Lizarralde Ardila y otros. Colombia. 8 de agosto de 2017, par. 13.

⁷ CIDH. Informe No. 15/15. Admisibilidad. Petición 374-05. Trabajadores del Sindicato de Trabajadores de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Colombia. 24 de marzo de 2015, párr. 39. Véase también Corte IDH. *Caso Wong Ho Wing Vs. Perú*. Sentencia de 30 de junio de 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 297, par. 25.

⁸ CIDH. Relatório No. 36/07. Admissibilidade. Pessoas Privadas de Liberdade na Carceragem da 76ª Delegacia de Polícia (76ª DP) de Niterói, Rio De Janeiro. Brasil. 23 de julho de 2008, par. 105.

⁹ CIDH. Relatório No. 36/07. Admissibilidade. Pessoas Privadas de Liberdade na Carceragem da 76ª Delegacia de Polícia (76ª DP) de Niterói, Rio De Janeiro. Brasil. 23 de julho de 2008, par. 107.

¹⁰ CIDH. Relatório No. 36/07. Admissibilidade. Pessoas Privadas de Liberdade na Carceragem da 76ª Delegacia de Polícia (76ª DP) de Niterói, Rio De Janeiro. Brasil. 23 de julho de 2008, par. 107 (“o Estado está obrigado a demonstrar quais recursos são adequados e eficazes para canalizar e reparar a situação coletiva denunciada”).

¹¹ CIDH. Relatório No. 41/08. Admissibilidade. Pessoas Privadas de Liberdade na Cadeia Pública do Guarujá, São Paulo. Brasil. 23 de julho de 2008, par. 76 (“Em conformidade com os fatos denunciados e os recursos judiciais (ações civis públicas) impetrados em seu âmbito, sobretudo considerando-se o período transcorrido desde a interposição das ações civis públicas e o agravamento da situação das pessoas privadas de liberdade na Cadeia Pública do Guarujá, a Comissão conclui que a denúncia *sub judice* é admissível com base nas exceções estabelecidas no artigo 46(2), alíneas (a) e (c), da Convenção Americana. Nesse sentido, a Comissão reitera o já estabelecido em casos semelhantes a respeito dos mesmos recursos no Brasil, particularmente a ação civil pública (ações interpostas em 1999, 2002, 2003 e 2004), ou seja, que o tempo transcorrido desde que os fatos começaram a ser denunciados sem que nenhum recurso disponível efetivo tenha sido aplicado até esta data, encontrando-se essas ações pendentes de resolução, indica que nesta situação se configura um atraso injustificado. Também não se demonstrou neste caso que a ação civil pública foi um recurso efetivo na prática para remediar condições de detenção supostamente inadequadas e prevenir supostas violações de direitos humanos relacionadas com condições desumanas de detenção; portanto, parecem ser escassas as perspectivas de efetividade dos recursos existentes na jurisdição interna.”). Ver, também: CIDH. Relatório No. 36/07. Admissibilidade. Pessoas Privadas de Liberdade na Carceragem da 76ª Delegacia de Polícia (76ª DP) de Niterói, Rio De Janeiro. Brasil. 23 de julho de 2008, par. 108 (“[O] tempo transcorrido desde que os fatos começaram a ser denunciados, sem que até a aprovação deste relatório algum recurso disponível tenha sido efetivado, estando a resolução da ação aludida supra pendente há mais de dois anos, leva a que na presente situação se tenha configurado uma manifestação que demonstra um atraso injustificado, bem como existem escassas perspectivas de efetividade dos recursos da jurisdição interna.”).

direitos das vítimas foram presumidamente violados e que, portanto, o requisito relativo ao prazo de apresentação se cumpre em conformidade com o disposto no artigo 32.2 de seu Regulamento.¹²

16. Por fim, a Comissão menciona que o Estado também havia alegado que a petição não observou o artigo 28.4 do Regulamento da CIDH, porque se referiu a unidades específicas, mas solicitou que a Comissão, após julgar o mérito, determinasse ao Estado a adoção de “políticas de reestruturação do sistema carcerário em todo o território sob sua jurisdição, de forma a que este passe a se conformar com os padrões legais nacionais e internacionais relativos à matéria”. O Estado entende que, nesse contexto, a petição teria falhado em fornecer “um relato do fato ou da situação denunciada, com especificação de lugar e data das violações alegadas”. A Comissão Interamericana nota que, contrariamente ao alegado, a petição forneceu um relato suficientemente específico, o que permitiu tanto os outros contra-argumentos do Estado quanto a presente análise de admissibilidade. O pedido a que se referiu o Estado, de todo similar às garantias de não-repetição comumente solicitadas por petionários ou indicadas *ex officio* pelos órgãos do sistema interamericano, não impede que a petição possa ser admitida.

VII. ANÁLISE DE CARACTERIZAÇÃO DOS FATOS ALEGADOS

17. A presente petição inclui alegações de condições carcerárias desumanas que abrangem superlotação de unidades carcerárias, falta de ventilação, falta de luz natural, péssimas condições de limpeza e higiene, falta de acesso regular à água limpa, alimentos de baixa qualidade e até mesmo impróprios para consumo (em prejuízo às pessoas privadas de liberdade e, no caso de mães presas, com impactos negativos às crianças que se encontravam sob amamentação materna), privação de sono em virtude das más condições de repouso, proliferação de doenças (incluindo doenças respiratórias e dérmicas), ausência de cuidados adequados de saúde e obstáculos ao contato das pessoas presas com seus familiares.

18. Em atenção a essas considerações e após examinar os elementos de fato e de direito expostos pelas partes, a Comissão estima que as alegações da parte peticionária não são manifestamente infundadas e requerem um estudo de mérito, pois os fatos alegados, se corroborados como certos, podem caracterizar *violações* aos direitos protegidos pelos artigos 4 (direito à vida), 5 (direito à integridade pessoal), 8 (garantias judiciais), 19 (direitos da criança), 25 (proteção judicial), 26 (direito à saúde, direito à água, direito à alimentação) da Convenção Americana de Direitos Humanos, em conexão com as obrigações previstas nos artigos 1.1 (obrigação de respeitar e garantir os direitos) e 2 (dever de adotar disposições internas) da Convenção Americana, assim como as obrigações relativas à prevenção e punição de tortura constantes dos artigos 1, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

VIII. DECISÃO

1. Declarar admitida a presente petição em relação aos artigos 4, 5, 8, 19, 25 e 26, relacionados ao artigo 1.1 da Convenção Americana, e aos artigos 1, 6 e 8 da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

2. Notificar as partes sobre a presente decisão, continuar com a análise de mérito da questão, publicar a decisão e incluí-la em seu Relatório Anual à Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos.

Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos aos 22 dias do mês de novembro de 2021. (Assinado): Antonia Urrejola, Presidenta; Julissa Mantilla Falcón; Primeira Vicepresidenta, Margarette

¹² A decisão ora em comento é coerente com a posição adotada pela Comissão, *inter alia*, no seu Relatório No. 36/07. Cf. CIDH. Relatório No. 36/07. Admissibilidade. Pessoas Privadas de Liberdade na Carceragem da 76ª Delegacia de Polícia (76ª DP) de Niterói, Rio De Janeiro, Brasil. 23 de julho de 2008, par. 114 (“[T]endo a Comissão concluído que existem escassas perspectivas de efetividade dos recursos internos e, além disso, que há atraso injustificado na tramitação do recurso jurisdicional interno sem que tenha sido resolvido, pendente de resolução desde 18 de janeiro de 2005, aplicando-se, portanto, as exceções previstas no artigo 46.2 a e c da Convenção Americana, é evidente que ainda não foi adotada uma decisão definitiva com base em cuja notificação se possa contar o prazo de seis meses estabelecido no parágrafo 1, alínea b da mesma disposição. Sem prejuízo do anterior, a Comissão estima que a denúncia foi apresentada dentro de um prazo razoável a partir da data em que os direitos das vítimas foram presumidamente violados e que, portanto, o requisito relativo ao prazo de apresentação se cumpre em conformidade com o disposto no artigo 32 de seu Regulamento.”).

May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández (voto disidente) e Stuardo Ralón Orellana, membros da Comissão.