



Instituto Memória e Direitos Humanos

**Atuação das defensorias e demais instituições nacionais de direitos humanos
sul-americanas na pandemia da COVID-19**

Instituto Memória e Direitos Humanos
Juliana Viggiano, Clarissa Dri e Mainara Gomes
Universidade Federal de Santa Catarina
Departamento de Economia e Relações Internacionais
Junho/2020

O relatório completo está disponível em
<https://imdh.ufsc.br/observatorio-de-direitos-humanos/pesquisa-defensorias-na-al/>

Direitos da população em situação de encarceramento

A questão sobre como a pandemia afetaria as pessoas privadas de liberdade foi tema de preocupação de diversas instituições responsáveis por monitorar os direitos humanos em países da América do Sul. Em termos gerais, chama-se atenção para as condições precárias em que se encontram as pessoas privadas de liberdade nas unidades prisionais e o alto risco de contaminação nesses espaços dadas as características do COVID-19. Em sintonia com organismos internacionais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e declarações da Alta Comissariada das Nações Unidas para os Direitos Humanos Michelle Bachelet, de forma resumida, essas instituições defendem medidas punitivas alternativas à privação de liberdade para delitos não considerados graves e para indivíduos em grupos de vulnerabilidade; a criação de mecanismos que facilitem o acesso à conversão de pena e a promulgação de normativas com o objetivo de atender demandas emergenciais para conter a propagação do vírus em unidades do sistema prisional. Abaixo, a atuação das instituições em cada um dos países.

No caso da Colômbia, a *Defensoría del Pueblo* defendeu a necessidade de se adotar medidas punitivas alternativas e a determinação de prisão domiciliar “mais favoráveis do que no código processual vigente, com maior abertura, sem critérios reducionistas estragantes”¹ para evitar a disseminação do vírus nos estabelecimentos prisionais. O

¹ ‘Defensoría pide acelerar expedición del Decreto reglamentario de emergencia carcelaria’, disponível em <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/9288/Defensor%C3%ADa-pide-acelerar-expedici%C3%B3n-del-Decreto-reglamentario-de-la-emergencia-carcelaria-c%C3%A1rceles-Defensor%C3%ADa-COVID-19-detenciones-domiciliarias.htm>, acesso 11 de maio de 2020.

Decreto Legislativo 546 de 2020² permitiu converter sentenças de internos que cumpram os requisitos estabelecidos no documento por prisão domiciliar e detenção domiciliar transitória.

No Peru, a situação da população privada de liberdade foi objeto de preocupação da *Defensoría del Pueblo* desde o início da pandemia e da declaração do estado de emergência sanitária por parte das autoridades. A superlotação das unidades prisionais, identificada pela *Defensoría* como o principal problema do sistema penitenciário nacional, no contexto de pandemia torna-as espaços de rápida e massiva propagação deste tipo de vírus. Um conjunto de recomendações foram feitas por parte da *Defensoría* a autoridades responsáveis, entre elas melhores condições de higiene para pessoas privadas de liberdade; atenção especial às crianças que vivem com suas mães nesses espaços; melhor acesso a telefones e meios de comunicação para garantir o contato das pessoas privadas de liberdade com suas famílias uma vez que as visitas foram suspensas como medida preventiva de contenção do vírus; prover equipamentos de segurança adequado para os servidores dos centros de detenção; e maior número de agentes de saúde nos centros de detenção³. Em finais de março, recursos adicionais foram enviados por parte do Poder Executivo para o Instituto Nacional Penitenciário (INPE) para se adotar medidas de prevenção contra o coronavírus e, embora a *Defensoría* tenha manifestado apoio ao envio de recursos, advertiu sobre sua insuficiência para mitigar os possíveis efeitos da pandemia na população privada de liberdade. A forma particular como são afetados os centros de detenção pela pandemia, assim como características específicas associadas ao Programa Nacional de Centros Juvenis (PRONACEJ), também foram abordadas pela instituição. A *Defensoría* propõe que a superlotação carcerária seja reduzida por meio da facilitação de mecanismos processuais para, por exemplo, a conversão de penas de acordo com o permitido pelas disposições legais, e a expedição de normas para alterar a regulamentação da prisão preventiva, com especial atenção à população vulnerável, e expandir o uso de vigilância eletrônica pessoal⁴.

Na Bolívia, a *Defensoría del Pueblo* pediu às autoridades que expedissem medidas específicas de proteção e prevenção para grupos vulneráveis, dentre as quais incluíram pessoas privadas de liberdade, mencionando as condições precárias de habitabilidade, de acesso a cuidados com a saúde, equipamentos de proteção pessoal e acesso a informações sobre a COVID-19⁵. Também foi solicitado à presidente que emitisse indultos extraordinários para pessoas vulneráveis e em situação de detenção preventiva de

²<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20546%20DEL%2014%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf>

³ Defensoría del Pueblo (Peru). Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria. Serie Informes Especiales N° 03-2020-DP, s/d, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-003-2020-DP.pdf>, acesso 13 de maio de 2020.

⁴ Para mais detalhes, ver documento citado na nota anterior e Defensoría del Pueblo (Peru). Situación de las personas privadas de libertad a propósito de la declaratoria de emergencia sanitaria. Tema II: Medidas para reducir el hacinamiento em el sistema penitenciário frente a la emergencia generada por la COVID-19. Serie Informes Especiales N° 08-2020-DP, s/d, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Serie-de-Informes-Especiales-N%C2%BA-008-2020-DP.pdf>, acesso 13 de maio de 2020.

⁵ <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/la-defensoria-del-pueblo-demanda-medidas-especificas-en-favor-de-grupos-vulnerables-ante-la-emergencia-por-el-covid-19>, acesso 13 de maio de 2020.

acordo com as previsões do Código de Procedimento Penal para minimizar a superlotação penitenciária identificada como o principal problema do sistema prisional no país. Ao Ministro de Governo, a instituição solicitou a declaração de Estado de Emergência Penitenciária. Na nota à presidente, a Defensora ressalta o alto índice de pessoas privadas de liberdade em prisão preventiva, e atenta para as necessidades diferenciadas no contexto da pandemia para mães acompanhadas de crianças, pessoas com doenças crônicas ou agudas nas prisões e para a necessidade de se estabelecer protocolos e equipamentos de proteção pessoal para servidores do sistema penitenciário⁶. O Decreto Presidencial de Indulto e Anistia atendeu parcialmente as demandas feitas pela *Defensoría*. Em sua primeira versão, foi criticada pela instituição por ser restritivo a pessoas acima de 58 anos, desconsiderando outros grupos vulneráveis. Com modificação, o Decreto estende seu alcance para outros grupos, mas, segundo a *Defensoría*, estabelece trâmites burocráticos que impedem o acesso ao benefício das pessoas privadas de liberdade que poderiam ser contempladas⁷. A observação decorre de experiência com procedimentos análogos, adotados em um decreto no ano de 2019, no qual a *Defensoría* trabalhou em casos cujos documentos solicitados não estavam disponíveis para um grande número de pessoas⁸. O sistema penitenciário sofre ainda de um problema de abastecimento alimentar sério, especialmente nas áreas rurais, seja pela dependência de familiares para prover a alimentação das pessoas privadas de liberdade – que se interrompeu em decorrência das dificuldades do momento – ou pela redução na quantidade de alimentos enviados às unidades nesse período.

A *Defensoría del Pueblo de la Nación*, na Argentina, endossa o pedido realizado pelo Procurador Penitenciário para que se definam critérios de atuação por parte do sistema penitenciário nacional frente à situação de emergência sanitária⁹. A *Cámara Federal de Casación Penal* acatou as recomendações para se adotar penas alternativas à privação de liberdade para grupos vulneráveis e pessoas processadas por delitos leves ou não violentos, que estejam próximos de cumprir a sentença, dentre outras considerações, a fim de minimizar o problema da superlotação¹⁰. A *Defensoría* argentina também considerou uma boa prática a liberação por parte do Tribunal de Casación Bonaerense do uso de telefonia celular em todas as unidades da província de Buenos Aires durante o período de emergência sanitária. O Tribunal encomendou ao Ministério da Justiça e dos Direitos Humanos a elaboração de um protocolo de uso que garanta o direito de comunicação das pessoas privadas de liberdade com seus familiares enquanto perdure o estado de emergência sanitária e a Defensoria sugere que a prática seja replicada em outras localidades do país¹¹.

⁶ <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/defensora-pide-al-gobierno-emitir-indulto-extraordinario-para-privados-de-libertad-y-declarar-estado-de-emergencia-penitenciaria-ante-el-covid-19>, acesso 13 de maio de 2020.

⁷ <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/defensoria-del-pueblo-pide-que-decreto-de-indulto-y-amnistia-se-amplie-y-considere-la-situacion-de-mujeres-privadas-de-libertad>, acesso 13 de maio de 2020.

⁸ <https://www.defensoria.gob.bo/noticias/defensoria-del-pueblo-plantea-tramites-agiles-y-menos-formales-para-beneficiar-a-privados-de-libertad-con-el-indulto-y-amnistia>, acesso 13 de maio de 2020

⁹ <http://www.dpn.gob.ar/gacetilla.php?id=32098&pagN=1>, acesso 13 de maio de 2020.

¹⁰ <http://www.dpn.gov.ar/articulo.php?id=32100&pagN=1>, acesso 13 de maio de 2020.

¹¹ <http://www.dpn.gov.ar/gacetilla.php?id=32079&pagN=2>, acesso 20 de maio de 2020.

No Chile, o *Instituto Nacional de Derechos Humanos* (INDH), que tem por objetivo observar, informar e intervir na defesa dos direitos humanos no país, solicitou ao Congresso Nacional a aprovação de uma lei que estabelecesse a possibilidade de indulto comutativo para penas alternativas à privação de liberdade ou a serem cumpridas fora do sistema prisional observando-se determinados requisitos¹². Foi requerido que grupos vulneráveis, como pessoas maiores de 60 anos, mulheres grávidas e com filhos lactantes dentro de prisões, e pacientes com enfermidades graves fossem beneficiados por medidas alternativas. A lei foi aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Tribunal Constitucional. Como nos demais países da América do Sul aqui mencionados, a superlotação das unidades carcerárias consiste em um dos principais problemas do sistema prisional no Chile, de acordo com o INDH. O diretor do *Instituto* pede ainda agilidade na aplicação da lei aos internos beneficiados, contribuindo para minorar o problema da superlotação. Um Informe do *Instituto* sobre a situação das prisões de 2019 constatou como problemas, além da superlotação, as más condições sanitárias e de habitabilidade, e a falta de acesso à água potável e saneamento¹³. Em visita a variadas unidades prisionais no país, essas deficiências tornaram-se evidentes, limitando a capacidade da adoção efetiva de medidas sanitárias, preventivas e de detecção, assim como da contenção à propagação de contágio do coronavírus. Dentre os temas identificados nos relatos das visitas do INDH a diferentes unidades, encontram-se baixo número de agentes de saúde disponíveis para atender os internos, condições de habitabilidade precárias, carência de material de higiene e equipamentos de segurança tanto para internos quanto para os agentes de segurança, a necessidade de instalação de algum ou de um número maior de computadores para que os internos mantenham comunicação com familiares enquanto vigorar a suspensão de visitas, aglomerações por parte de familiares fora das prisões (que levam itens essenciais de higiene e cuidado pessoal para os presos não fornecidos pelas unidades), completa suspensão de atividades educativas¹⁴. O *Instituto* ainda pede ao Ministério das Obras Públicas que fiscalize o cumprimento das medidas por parte das concessionárias privadas que administram unidades prisionais, e salientou a responsabilidade destas e do Estado para evitar a propagação do contágio da covid-19. O INDH alerta para o risco a que estão sujeitos também os agentes penitenciários e servidores civis que trabalham nessas facilidades e o potencial de disseminação do vírus considerando seus contatos familiares; por consequência, o impacto amplo que a situação de contágio ocasionada nesses centros pode ter sobre a sociedade¹⁵. Algumas unidades prisionais têm adotado algumas medidas de contenção, como a suspensão de visitas e área de isolamento para detectados com a COVID-19 ou de isolamento preventivo para novos internos, mas, de maneira geral, as medidas adotadas são consideradas insuficientes e variação na sua implementação entre

¹² <https://www.indh.cl/indh-exhorta-al-congreso-a-aprobar-indultos-ante-pandemia-del-covid-19-y-propone-medidas-de-prevencion-en-centros-penitenciarios/>, acesso 13 de maio de 2020.

¹³ <https://www.indh.cl/indh-advierte-que-empresas-concesionarias-no-estan-cumpliendo-contratos-poniendo-en-riesgo-a-reclusos-y-gendarmes-ante-el-covid-19/>, acesso 21 de maio de 2020.

¹⁴ <https://www.indh.cl/indh-los-lagos-constata-que-no-hay-provision-de-insumos-de-higiene-que-permitan-prevenir-contagios-por-covid-19-en-la-carcel-alto-bonito/>; <https://www.indh.cl/indh-valora-aprobacion-de-indulto-conmutativo-pero-llamo-al-estado-a-agilizar-medidas-para-evitar-propagacion-del-covid-19-en-recintos-penales/>; acesso 13 de maio de 2020.

¹⁵ <https://www.indh.cl/indh-formula-llamado-al-poder-judicial-a-revisar-medidas-cautelares-y-a-los-ministerios-de-justicia-y-obras-publicas-a-evitar-crisis-sanitaria-en-carceles-ante-covid-19/>, acesso 13 de maio de 2020.

as unidades do país. O INDH também sugeriu às autoridades que garantam a detenção precoce da doença e o tratamento em centros especializados dos acometidos pelo vírus, que se evite o traslado entre prisões e a instalação de tanques de água para uso dos internos em unidades que não contam com fornecimento ininterrupto de água potável¹⁶.

A *Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo* (INDDHH) do Uruguai solicitou às autoridades especial atenção às pessoas em situação de confinamento tais como pessoas privadas de liberdade, idosos, crianças e adolescentes sob responsabilidade do Estado, pessoas com deficiência e pessoas institucionalizadas em decorrência de grave sofrimento mental ou dependência química. Dependentes das autoridades e dos servidores que atuam nessas instituições para terem seus direitos à alimentação, saúde e segurança atendidos, as deficiências estruturais desses espaços criam um fator de risco adicional de contaminação a essa população no contexto de pandemia. Citando recomendações do *Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura* (MNP), a INDDHH pede que medidas específicas atentem não somente para a dimensão sanitária, mas também psicológica das pessoas institucionalizadas, suas famílias e seus servidores¹⁷.

Especificamente com relação às pessoas privadas de liberdade, apesar da adoção de medidas preventivas quanto “ao regime de visitas, fornecimento de material de higiene aos reclusos e medidas de precaução para funcionários e internos e a designação de eventuais espaços de isolamento”¹⁸, a INDDHH aponta para a necessidade se estabelecer medidas urgentes e específicas para grupos vulneráveis dentre os/as internos/as (com enfermidades crônicas ou doenças subjacentes, mulheres grávidas ou acompanhadas de crianças, pessoas maiores de 60 anos) e se avaliar alternativas às medidas cautelares em vigência. Menciona uma série de organismos internacionais, regionais e de outros países que alertam para a necessidade de atenção particular a grupos com maior risco sanitário nesse período.

No Brasil, A Defensoria Pública da União (DPU) apoiou a recomendação do Conselho Nacional de Justiça que privilegia medidas liberatórias para pessoas pertencentes a grupos com alto fator de risco na pandemia – idosos, gestantes e outros. Apesar de relevantes, as medidas profiláticas seriam, de acordo com a DPU, insuficientes para conter a disseminação do vírus nas penitenciárias do país e exorta às autoridades a adotar ações adicionais para controlar a pandemia nesses espaços, como “a redução do

¹⁶ <https://www.indh.cl/en-visita-a-carcel-de-puente-alto-indh-constata-que-149-internos-y-funcionarios-están-contagiados-por-covid-19/>; <https://www.indh.cl/indh-oficia-a-gendarmeria-para-conocer-avance-del-coronavirus-en-carceles/>; <https://www.indh.cl/indh-ohiggins-da-seguimiento-a-avance-de-covid-19-en-carceles-y-se-entrevista-con-internos-de-penal-de-rancagua-a-traves-de-videoconferencias/>, acesso 13 de maio de 2020.

¹⁷ <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/ante-pandemia-covid-19>, acesso 18 de maio de 2020.

¹⁸ Documento encontrado em <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/inddhh-exhorta-tomar-medidas-urgentes-para-personas-privadas-libertad-mayor>, acesso 15 de maio de 2020.

contingente de pessoas privadas de liberdade em ambientes superlotados, muitas das quais cometeram, ou são acusadas de cometer, crimes não violentos”¹⁹.

Com essa mesma preocupação, a DPU impetrou *habeas corpus* no Superior Tribunal de Justiça, requerendo a outras instâncias jurídicas informações sobre o número de pessoas privadas de liberdade que se enquadram nos grupos de risco, a quantidade de casos suspeitos de COVID-19 no sistema prisional, a situação dos presos para que se verifique a possibilidade de se conceder progressão de pena, liberdade condicional ou prisão domiciliar, e medidas de prevenção adotadas nesses ambientes para evitar a propagação da doença. O pedido também requer que não se determine novas penas com privação de liberdade para pessoas que se incluem nos grupos de risco, exceto em situações excepcionais ou em regime domiciliar. A ação tem como propósito uniformizar a resposta aos riscos da pandemia no cárcere em território nacional²⁰.

¹⁹ <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/56356-dpu-manifesta-apoio-ao-cnj-para-conter-covid-19-em-penitenciarias>, acesso em 15 de maio de 2020.

²⁰ <https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/56298-dpu-impetra-habeas-corpus-no-stj-buscando-a-liberacao-de-presos-em-grupos-de-risco-da-covid-19>, acesso 19 de maio de 2020.