

pele

a história do *habeas corpus coletivo* pelo fim da superlotação no sistema socioeducativo

diagnóstico
da rede

Instituto Alana

presidente

Ana Lucia de Mattos Barretto Villela

vice-presidentes

Alfredo Egydio Arruda Villela Filho

Marcos Nisti

diretoras-executivas

Flavia Doria

Isabella Henriques

diretora-executiva de operações

Marisa Ohashi

tesoureiro

Daniel Costa

diretor administrativo-financeiro

Carlos Vieira Júnior

Diretora de Estratégia de Comunicação

Fernanda Flandoli

Diretora de Articulação e Expansão

Mariana Mecchi

Diretor de Políticas e Direitos das Crianças

Pedro Hartung

Diretora de Educação e Cultura da Infância

Raquel Franzim

Diretora de Pessoas e Cultura

Renata Lirio

pela dignidade

a história do habeas corpus coletivo pelo fim da superlotação no sistema socioeducativo

textos

Adriana Peres Marques dos Santos, Alfredo Hilário de Souza, Amanda Stabile, Ana Claudia Cifali, Andreza Tavares de Almeida Rolim, Angélica Rodrigues da Silveira, Beatriz Carvalho de Araujo Cunha, Camila Dória Ferreira, Carlos Nicodemos, Carolina Izidoro do Nascimento, Cecília Roxo Bruno, Flávio Aurélio Wandek Filho, Henrique Apolinario, Hugo Fernandes Matias, Ítalo Pires Aguiar, João Paulo de Godoy, Laura Alves Gonzaga, Leticia Carvalho Silva, Margarida Prado, Mariana Chies, Mayara Silva de Souza, Mônica Barroso, Pedro Carriello, Pedro Lambert, Pietra Amarante, Rafael Muneratti, Renata Assumpção, Rodrigo Azambuja, Thaís Nascimento Dantas.

coordenação editorial

Renata Assumpção

revisão de textos

Patrícia Calazans

projeto gráfico

Marianne Meni & Alex Gyurkovicz

produção gráfica

William Nunes

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Pela dignidade : a história do habeas corpus coletivo pelo fim da superlotação no sistema socioeducativo / organização Mayara Silva de Souza, Instituto Alana. -- São Paulo, SP : Instituto Alana, 2022.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-88653-14-2

1. Dignidade (Direito) 2. Direitos humanos 3. Habeas corpus coletivo 4. Habeas corpus - Jurisprudência - Brasil 5. Jovens - Aspectos sociais 6. Medida socioeducativa - Leis e legislação - Brasil 7. Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas (SINASE) I. Souza, Mayara Silva de. II. Instituto Alana.

22-122404

CDU-342.7

Índices para catálogo sistemático:

Dignidade da pessoa humana : Princípios constitucionais : Direito 342.7

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

pele

a história do *habeas corpus coletivo* pelo
fim da superlotação no sistema socioeducativo

diagnos
dade

**« Você tem que agir
como se fosse possível
transformar radicalmente
o mundo. E você tem que
fazer isso o tempo todo. »**

Angela Davis

- 8** *apresentação*
- 12** *prefácio*
- 16** *um teto para o socioeducativo*
- 24** *defensoria pública do estado do espírito santo: o processo de construção do habeas corpus coletivo 143.988 no estado do espírito santo*
- 36** *defensoria pública da bahia: esperar futuros possíveis*
- 42** *defensoria pública do ceará: adolescendo na cadeia. irresignação nossa. stj acolhe*
- 52** *defensoria pública de pernambuco: um marco para o fim do terror das unidades de internação superlotadas no brasil*
- 58** *defensoria pública do rio de janeiro: igualmente dignos da proteção estatal*
- 72** *defensoria pública de sergipe: proteção integral e ressocialização*

- 76** *instituto alana:
do menorismo à proteção integral*
- 90** *conectas direitos humanos:
a luta por direitos*
- 98** *grupo de atuação estratégica
das defensorias públicas
estaduais e distrital:
uma importante vitória
para todos os adolescentes
brasileiros*
- 110** *instituto brasileiro de
ciências criminais:
os impactos da superlotação na
garantia de direitos humanos de
adolescentes em privação de liberdade
e no desenvolvimento de ações
socioeducativas*
- 120** *movimento nacional
de direitos humanos:
os direitos humanos de adolescentes
brasileiros no sistema socioeducativo*
- 128** *ordem dos advogados do brasil
– seccional do rio de janeiro:
“eles eram muitos cavalos”:
discussões acerca da execução
da medida socioeducativa, à vista
da proibição da superlotação*
- 138** *acórdão*

apresentação

a presente publicação, com textos elaborados entre 2020 e 2021, é resultado dos esforços conjuntos da sociedade civil, pesquisadoras e defensorias públicas para promover e registrar um momento histórico na luta pelos direitos de adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais e, especificamente, para celebrar a conquista alcançada com o *Habeas Corpus* (HC) coletivo nº 143.988.

Entre as decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (STF), o HC 143.988 é, provavelmente, um dos julgados mais importantes sobre direitos de crianças e adolescentes nas últimas décadas, principalmente em relação aos direitos de adolescentes a quem se atribui a prática de atos infracionais. Apesar da existência de disposições sobre a garantia dos direitos desses adolescentes com absoluta prioridade na Constituição Federal (CF), no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº 8.069/1990), na Lei do Sinase (Lei nº 12.594/2012), na Convenção sobre os Direitos da Criança e em outros diplomas internacionais, o cenário de violações de direitos e a necessária superação da cultura advinda dos antigos Códigos de Menores são desafios a serem superados no sistema socioeducativo.

Buscando enfrentar essa realidade, em 21 de agosto de 2020 o STF determinou, no julgamento do referido HC, o fim da superlotação em unidades socioeducativas em todo o país. A decisão afirma os direitos de

adolescentes a partir da doutrina da proteção integral em sua totalidade, postulando que todos os cidadãos nessa faixa etária devem ter seus direitos fundamentais assegurados, independentemente de estarem ou não privados de liberdade, como elaborado no voto do relator Edson Fachin: “Desse modo, as políticas públicas direcionadas aos adolescentes, aqui incluídos os internados, devem contemplar medidas que garantam os direitos assegurados pelo ECA, nomeadamente o direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, à profissionalização e à proteção no trabalho”.

O processo foi levado à mais alta corte do país pela Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (DPES) para questionar a superlotação no estado e posteriormente foi estendido aos demais entes da federação, contando com a atuação de diversas defensorias estaduais. Além disso, contou com a participação de organizações e entidades da sociedade civil, como o Instituto Alana, a Conectas Direitos Humanos, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) e o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH).

Garantir os direitos de adolescentes com absoluta prioridade, principalmente daqueles privados de liberdade, é uma tarefa de construção e de compromissos diários que, apesar de avanços, ainda não se concretizou em sua plenitude. O HC do qual este livro trata demonstra a persistência de órgãos do sistema judiciário, como as defensorias públicas, e da sociedade civil na busca por alcançar essa realidade. Também é um exemplo de que, quando os diversos atores que lutam por uma causa se unem, essa realidade pode se tornar cada vez mais próxima. Sobretudo, é uma demonstração de que um cenário de violações pode ser transformado e que existem outros caminhos para pensar e executar políticas públicas para adolescentes negros e periféricos – a maioria do público alcançado pelo sistema de justiça juvenil. A decisão exigiu, por exemplo, que os estados passem a adotar a Central de Vagas (CV) e um monitoramento adequado visando ao cumprimento da decisão para que, ao menos nesse quesito, a privação de liberdade não seja pautada no desrespeito aos direitos humanos.

Os textos encontrados nesta publicação refletem, a partir da decisão proferida no âmbito do HC 143.988, sobre o cenário da socioeducação brasileira, com foco na superlotação das unidades e a realidade específica de alguns estados, e sobre as vitórias conquistadas na arena de direitos de adolescentes, além de demonstrarem que ainda existe um

longo percurso para que os princípios que regem o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, previstos no artigo 35 da Lei 12.594/2012, sejam incorporados nas práticas cotidianas das entidades responsáveis pela execução das medidas socioeducativas. Contudo, a articulação que levou à vitória nesse caso e os argumentos aqui encontrados indicam, principalmente, que existem caminhos possíveis e que a dignidade de todos os adolescentes e seus direitos fundamentais podem ser assegurados. Para que seja trilhado, é preciso a construção e a atuação conjunta de todos os corresponsáveis pela garantia de direitos dos adolescentes tendo sempre como orientação a defesa intransigente da dignidade e da prioridade absoluta dos direitos de todos eles.

Boa leitura!

Pedro Hartung, diretor de Políticas e Direitos das Crianças do Instituto Alana

Ana Claudia Cifali, coordenadora jurídica do Instituto Alana

Pedro Mendes da Silva, advogado do Instituto Alana

prefácio

transcorridos 30 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, é imperativo conferir concretude à doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente. Sujeitos de direitos que são, pessoas a quem a dignidade não pode nem deve ser negada, a Constituição da República Federativa do Brasil traduz essa primazia ao impor à família, à sociedade e ao Estado que sejam os seus direitos assegurados, com absoluta prioridade.

Nesse sentido, para além do minimalismo, o Judiciário, quando invocado, deve provocar modificação do **estado de coisas** por meio de suas decisões. O *habeas corpus* coletivo 143.988/ES foi paradigmático caso de justiça constitucional democrática, dialógica e estruturante.

Acedi, por isso mesmo, ao convite que me fez o Instituto Alana para prefaciар o livro “Pela Dignidade: a história do *habeas corpus* coletivo pelo fim da superlotação no socioeducativo”, obra em parceria com as demais organizações que atuaram na condição de impetrantes e *amicus curiae*.

Por meio do *writ* coletivo, a situação das condições de internação em unidades dos adolescentes em conflito com a lei foi trazida para a arena do debate. O julgamento ocorreu em ambiente assíncrono, em sessão virtual, de 14 a 21 de agosto de 2020, na qual, à unanimidade, a Segunda Turma da Suprema Corte concedeu a ordem para “determinar que as unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes não ultrapassem a capacidade projetada de internação”.

O estabelecimento de limitação do ingresso de adolescentes em unidades de internação em patamar superior à capacidade de vaga projetada vai ao encontro dos princípios e regras consagrados nos instrumentos de proteção de direitos humanos global e regional, a ressaltar o superior interesse. A solução conferida não se projetava somente à situação fática primeva e às extensões deferidas. Nesse cenário, o colegiado acolheu a proposta do voto no sentido de assentar balizas orientadoras e irradiadoras para questões de enfrentamento das superlotações nas unidades de internação.

A construção sistemática e teleológica do voto contou com reflexões e ponderações de argumentos aportados pelos órgãos e entidades impetrantes e amici curiae. As discussões consubstanciadas em peças e sustentações orais pautaram-se em ambiente democrático plural descrito por Peter Häberle, potencializador da legitimidade do processo decisório.

Briosos impetrantes e amigos da corte são os organizadores dessa importante obra compromissória. No compromisso com as causas dos direitos humanos de crianças e adolescentes, trouxeram acutíssimos argumentos e elementos informacionais, a expor as mazelas do cotidiano do adolescente em conflito com a lei nas unidades socioeducativas então superlotadas.

Esse sentimento de perseverança no atuar e de inconformismo com o **estado de coisas** que estavam a passar os adolescentes internados vem evidenciado na petição de impetração e no escorço do “processo de construção” do *habeas corpus* coletivo 143.988 delineado pela Defensoria Pública do estado do Espírito Santo. Na leitura, prossegue-se o contexto histórico da proteção integral, fotografado numa tessitura sensível pelo olhar do Instituto Alana, percurso antes marcado pela concepção menorista, infelizmente ainda não completamente superada. A relevância dos escritos desta obra remete à reflexão crítica sobre como estamos a tratar de nossas crianças, estas compreendidas na acepção da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Como pensar em sociedade fraterna, justa, livre e solidária se a direção da vista volta-se para o lado oposto ao que tudo ocorre e permeia? A indiferença é sintoma de cumplicidade com a barbárie e, para os guardiões da Constituição Federal, cruzar os braços diante da violação da legalidade constitucional é quebrar um juramento.

Os artigos desenvolvidos nesta obra à luz do *habeas corpus* coletivo 143.988 provocam a mudança de eixo, são esclarecedores e descortinam inquietantes e difusas compreensões, a viabilizar a desconstrução de obtusas ideias.

Se o prezado leitor busca inspiração, as palavras estampadas neste livro afloram o que a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, houvera assentado: “a humanidade deve à criança o melhor de seus esforços”.

O futuro desse compromisso será a testemunha de um presente que a esperança tentou negar.

Luiz Edson Fachin

ministro do Supremo Tribunal Federal

*um teto para o
socioeducativo*

“a benção, minha mãe”. É assim que Luciana Pereira Lopes gosta de se lembrar do filho, pedindo sua benção – ao acordar, antes de dormir e ao sair de casa. Aos 16 anos, Lucas Ranyel Pereira Lopes estava havia seis meses cumprindo medida socioeducativa no Centro Interno Provisório (CIP) em Goiânia (GO) quando, na manhã de 25 de maio de 2018, o Alojamento 1, espaço em que 11 adolescentes dormiam em seis camas e cinco colchões no chão, foi tomado por chamas de fogo. Nove adolescentes morreram na hora, incinerados. A décima vítima morreu após 20 dias no hospital.

Segundo a versão oficial, o incêndio começou depois de um pedaço de colchão em chamas ser jogado no corredor, como protesto pela transferência de dois adolescentes para outra unidade de atendimento socioeducativo. Tentando evitar que a fumaça invadisse o alojamento, os adolescentes taparam a grade com colchões e, assim, o fogo invadiu o local.

Filho primogênito, Lucas era extrovertido, comunicativo e de sorriso fácil – descreve a mãe –, gostava de desenhar, dançar e adorava música. Em 30 de novembro de 2017, Luciana recebeu a ligação de um delegado dizendo ter uma intimação para o menino. Ela então perguntou ao filho do que se tratava. Ele respondeu que sabia, mas não podia contar. “Ele tomou banho, comeu o cuscuz que tinha acabado de ficar pronto e fomos para a delegacia”, conta a mãe.

Quando chegaram, descobriram que outro rapaz que havia sido preso o estava acusando de ter participado de um latrocínio. A mãe relata que se lembra das palavras do delegado: “Sei que não foi você, Lucas, fulano está acobertando o outro e te colocando na latada”. “Ficamos na delegacia por umas três horas. O delegado veio até mim e disse que o Lucas seria transferido para a Depai (Delegacia de Polícia de Apuração de Atos Infracionais), porque ele tinha assumido a culpa”, relata. No dia 5 de dezembro do mesmo ano, Lucas foi para a audiência e negou que estivesse envolvido, mas não quis dar o nome do segundo autor. Foi, então, considerado culpado, e aplicada medida socioeducativa de internação. No dia em que o incêndio aconteceu, faltavam dez dias para ele completar seis meses no CIP. “Da reavaliação, se existiu, não fomos chamados para participar”, aponta Luciana.

Em agosto de 2018, 13 servidores públicos foram denunciados ao Ministério Público (MP) por negligência e indiciados por homicídio culposo. A ação, no entanto, foi arquivada, e a juíza acompanhou o entendimento do órgão de que o local não era próprio para internação de adolescentes, tampouco para o trabalho dos agentes. Na decisão, a juíza, ao isentar os servidores, disse que “o resultado negativo deveu-se a circunstâncias alheias à sua vontade e por fatos alheios à sua atuação”. No ano seguinte, em maio de 2019, reconhecendo a responsabilidade, o estado de Goiás assinou um acordo para indenizar as dez famílias.

“Ainda não consigo falar dele sem chorar, mas aprendi a disfarçar mais. Minha casa ficou um silêncio total, só choro e lágrimas. Ainda estamos nos reconstruindo, é um dia de cada vez”, desabafa a mãe.

Com capacidade para 52 internos, o CIP abrigava, à época, 80 adolescentes. E essa situação de superlotação da unidade não era exceção. Enquanto o país dispunha de 16.161 vagas para internação no sistema socioeducativo, em 2019, mais de 18 mil adolescentes estavam em privação de liberdade, como apontam dados do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

“Um ambiente superlotado é um ambiente tensionado”, conta o defensor público Hugo Fernandes Matias. “O adolescente não tem cama para dormir, o aspecto pedagógico da medida é esvaziado, eles ficam 23 horas trancados, tudo intensifica a tensão, dos adolescentes e dos agentes também”, explica. Hugo foi um dos responsáveis pelo pedido de *habeas corpus* (HC) coletivo que determinou o fim da superlotação em unidades socioeducativas brasileiras. Impetrado em maio de 2017 pela Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (DPES), o HC contestava a superlotação da Unidade de In-

ternação Regional Norte em Linhares. Com capacidade para até 90 pessoas, a unidade, palco de rebeliões e violações, abrigava cerca de 250.

Em 2020, a ação da DPES foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que concedeu o pedido e fixou, para o Brasil todo, parâmetros a serem observados em unidades socioeducativas. Em voto, o ministro relator, Edson Fachin, afirmou que “as políticas públicas direcionadas aos adolescentes, aqui incluídos os internados, devem contemplar medidas que garantam os direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, nomeadamente o direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, à profissionalização e à proteção no trabalho”. A decisão também estabeleceu uma série de alternativas para diminuir a superlotação nas unidades, entre elas a adoção do teto de 100% de ocupação das unidades.

“Quando forem contar a história dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, eu acho que essa decisão vai aparecer como um marco importante”, comemora Hugo. E não só para o socioeducativo, mas para a questão da privação de liberdade em geral. O defensor explica que uma das principais vitórias é a determinação para adoção de um sistema de central de vagas nos estados, que ordene a admissão de pessoas no sistema socioeducativo, de modo que se tenha uma pessoa por vaga, o chamado princípio *numerus clausus*, a partir do qual para admitir uma nova internação, seria preciso liberar a vaga de um adolescente. Atualmente, dez estados já têm centrais de vagas funcionando, como apontam dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). “Meu pai é pernambucano, minha mãe é cearense, eu fui criado no Rio e moro no Espírito Santo. Eu liguei pra minha mãe e disse: vai sair uma boa notícia sobre os adolescentes aí na televisão da sua região. E fala pro tio lá em Recife e pra tia lá na Bahia também”, diz Hugo, celebrando o impacto nacional da decisão.

Thiago* estava havia 12 meses internado no Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (Iases), em Linhares (ES), quando o STF decidiu pelo fim da superlotação. Em um alojamento com capacidade para seis pessoas, ele dividia o espaço com outras 19 e foi um dos beneficiados pela decisão.

“Eu me lembro do dia em que eu saí. Eu estava dormindo quando meus colegas de quarto me acordaram dizendo: ‘Cantou! Cantou!’ – que é uma expressão que usamos para dizer que alguém recebeu o alvará. Eu não acreditei, achei que era zoeira, mas aqui estou”, recorda feliz. Hoje, com 16 anos, ele conta que desde os 12 vendia picolé para ajudar as contas da casa. “O tempo foi passando e eu me deixei levar pelas más

influências. Com 13 anos eu deixei minha casa, minha família e a escola. Passei a vender drogas e, com a guerra de tráfico intensa e sem dinheiro, roubei uma moto e fui apreendido em flagrante”, relembra.

Assim como aconteceu com Thiago, mais de 70% dos atos infracionais cometidos por adolescentes são contra o patrimônio (roubos e furtos) ou por tráfico de drogas. Em um país marcado por intensas desigualdades sociais e pelo racismo, o sistema socioeducativo não fica de fora. A partir de dados escassos e desatualizados, sabe-se que 59% são negros; 81% das famílias desses adolescentes têm renda salarial entre “sem renda” e “menos de um salário mínimo”, e 72% dessas famílias têm entre quatro a cinco membros, como aponta o último Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, de 2019.

“Quando eu cheguei no socioeducativo, foi um choque. Tive a sensação de estar em um navio negreiro. Aquele espaço úmido, mofado, mau cheiroso, sem ventilação, em que 99% dos adolescentes eram negros. Todos muito crianças, desde 12 anos, ficavam trancados o dia todo, sem nenhuma atividade”, conta a professora no Programa de Pós-Graduação em Educação e no Departamento de História da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Priscila Scudder. Antes de ser professora acadêmica, ela deu aula para os ensinamentos fundamental e médio e foi também agente socioeducativa no Centro Socioeducativo Pomeri Lar do Adolescente, em Cuiabá (MT). A partir das experiências ali vividas, estudou a privação de liberdade tanto no âmbito socioeducativo quanto no penal, em seu mestrado e doutorado, respectivamente.

A cidade de Cuiabá está numa das regiões mais quentes do Brasil. Apesar de a temperatura média mensal ser de 27 °C, de acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) ela alcança os 40 °C frequentemente. Em um desses dias quentes, faltou água na unidade. Priscila estava andando quando ouviu um grito: “Professora!”. Um ex-aluno seu estava internado ali. Depois de uma conversa breve, ele pediu a ela um pouco de água. “Como tínhamos água na área dos agentes, eu peguei uma garrafa pet e levei pra ele. Cuiabá é uma panela de pressão e as celas do Pomeri não tinham ventilação alguma”, explica Scudder.

À época, em 2005, ela conta que eram, ao todo, 279 meninos internados ali; uma matéria do *Diário de Cuiabá*, de setembro desse ano, teve como chamada “Pomeri nunca esteve tão lotado” – um especial de 2016, do portal Olhar Jurídico, informa que a unidade dispunha de apenas 75 vagas. Naquele dia, Priscila passou 12 horas enchendo garrafas de água para dar de beber aos adolescentes, sendo bastante questionada pelos

outros profissionais. Ao final de seu plantão, às 19h, a água ainda não havia sido restabelecida. O diretor da unidade, ao ir embora, deixou um bilhete autorizando uma empresa a encher a caixa-d'água. Contudo, sem pagamento, eles se recusaram a realizar a tarefa e foram embora.

Sem água para beber ou tomar banho em uma das capitais mais quentes do país, os meninos passaram a protestar, batendo os pés nas grades. A solução encontrada pelo chefe da disciplina foi chamar a polícia militar para conter os adolescentes. “Fizeram um corredor polonês, tiraram toda a roupa dos meninos, bateram em todos. Eu estava na enfermaria com um deles, me algemei a ele e disse: ‘Não corre, senão vão te matar. Fica comigo’. Ele foi o único que não apanhou naquela noite”, lembra Scudder.

Ao abrir a porta do local em que estavam os adolescentes, Priscila, com a voz embargada, conta que os 278 estavam deitados lado a lado, como “sardinha em lata”. E acrescenta: “Policiais pisando neles com seus coturnos, colocando cassetete no ânus, dando tiro de bala de borracha. Teve menino que perdeu a visão. Tudo porque eles queriam água”.

“Eu vi, durante quatro anos, coisas desse tipo e precisei escrever essas memórias de violência para sobreviver. Nunca conheci, durante todo esse tempo, um menino que tivesse feito algo pior do que o Estado fazia com eles diariamente”, desabafa a professora. Por essas e outras, Scudder, ao se apresentar no início de nossa conversa, enfatiza ser uma abolicionista penal. “Como vamos falar em responsabilização quando o próprio Estado não se responsabiliza em cumprir seu papel e oferecer educação, saúde, moradia, alimentação, lazer e cultura?”, indaga.

A noção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos na legislação brasileira é nova, tem 30 anos. Reconhecendo o peculiar estágio de desenvolvimento dessa população, a Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu, no artigo 227, a doutrina da proteção integral, determinando que a responsabilidade de garantir os direitos das pessoas menores de 18 anos, com absoluta prioridade, deve ser compartilhada entre família, Estado e sociedade. Proteção essa regulamentada, em 1990, a partir da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que rompeu com as legislações anteriores, sobretudo os Códigos de Menores de 1927 e 1979, marcados pelo punitivismo. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) é regulamentado pela Lei nº 12.594, de 2012, que, entre outras coisas, estabelece que as medidas socioeducativas devem priorizar práticas restaurativas, com fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Dez anos depois, contudo, ainda são muitos os desafios e estigmas a enfrentar. Para além de questões de ordem prática da implementação de

políticas públicas, há um caldo cultural punitivista muito forte no país, especialmente em relação a adolescentes, desde o processo de aprovação do ECA – quando juristas, congressistas e sociedade civil travaram disputas públicas em jornais, artigos e palanques a favor e contra o Estatuto – até os dias de hoje. Os programas policiaiscos são um exemplo. Uma análise do conteúdo veiculado durante 30 dias, por 28 programas dessa natureza, em 2015, constatou mais de 4.500 violações de direitos, 8.232 infrações às leis brasileiras, 7.529 infrações a acordos internacionais e 1.962 desrespeitos a normas autorregulatórias. O estudo *Violações de direitos na mídia brasileira* apontou que boa parte dessas infrações foi praticada contra adolescentes, que cotidianamente têm sua imagem exposta pelos apresentadores. “A mídia exhibe nossos corpos sem nenhum pudor, nos transforma em inimigos naturais e naturaliza a nossa morte”, argumenta Scudder.

Nascida em Santarém, no Pará, a assistente social Iasmim Baima passou dois anos e meio internada no sistema socioeducativo. “Entre com 16 anos e saí faltando um mês para fazer 19”, conta. Ela relembra que, durante a internação, ela e suas colegas internas recorrentemente pensavam sobre como eram vistas pela sociedade: “certamente como meninas que tinham poucas chances de mudanças, perigosas, pouco confiáveis. Mas, na verdade, com variadas camadas de fragilização na vida, com dúvidas, medos e inseguranças. Medo do futuro, principalmente. Boa parte de nós vive um abandono institucional e familiar, então dá medo de sair e voltar para essa situação também”.

Quando estava na unidade de Santa Maria, no Distrito Federal (DF), conheceu a pesquisadora Débora Diniz, que a inseriu em um Projeto de Bolsa de Iniciação Científica de Ensino Médio da Universidade de Brasília (UnB). Ao sair, Baima ganhou uma bolsa de ensino superior no Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB), em uma parceria que a instituição fez com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) para oferecer bolsas para egressos do sistema socioeducativo. Começou, então, a cursar serviço social. “O acesso à educação é um fator importante para repensar seu projeto de vida, falo por experiência própria. Foi a partir do contato com uma educação emancipatória que eu entendi o que era violência e as violências que tinha sofrido até então”, diz.

Nosso sistema prejudica pessoas que prejudicaram pessoas para mostrar que prejudicar é errado, em um ciclo interminável de dano, explica a advogada e ativista estadunidense Fania Davis em suas palestras sobre Justiça Restaurativa. “Estamos começando pelo fim, e isso não faz sentido. Não dá pra falar de punição enquanto o Estado não cumprir o seu papel.

Cuide primeiro, alimente primeiro, ofereça o direito de bem viver. Toda forma de vida merece bem viver”, conclui a professora Priscila Scudder.

Para o defensor Hugo Matias, decisões como a do HC da superlotação têm a função de destravar e alavancar políticas públicas nos diferentes setores envolvidos. Por isso, acredita ele, é preciso “comemorar cada vitória, porque temos muitas derrotas também, então temos que comemorar e fortalecer ainda mais as vitórias. Temos que continuar martelando”.

Todos são uníssomos ao dizer que é preciso cessar o ciclo de violências, que começa muito antes da chegada ao socioeducativo e atinge especialmente as crianças pobres e negras do país. É comum que as demandas de ativistas por direitos humanos sejam percebidas como impraticáveis, utópicas e até mesmo ingênuas. Em um cenário de intensa dessensibilização e brutalização das relações, essas pessoas ousam escolher lutar pela fundação de novos mundos, que deixem para trás as bases violentas e predatórias que até aqui traçaram nossos rumos.

Em *Tudo sobre o amor*, a professora bell hooks diz que é nossa responsabilidade dar amor às crianças, porque assim reconhecemos com nossas ações que elas têm direitos e que nós os garantimos e respeitamos. E esse amor nada mais é que justiça. A justiça é o amor em público, disse o professor e filósofo estadunidense Cornel West. E é isso que preconiza o artigo 227 da nossa Constituição Federal.

* Nome trocado para preservar a identidade da pessoa.

Renata Assumpção é jornalista, com especialização em relações internacionais e processo criminal. Especialista em advocacy para direitos humanos e comunicação de causas, fez parte da equipe do Instituto Alana de 2017 a 2021.

Amanda Stabile é jornalista e integrou a equipe do Instituto Alana de 2018 a 2022.

*defensoria pública
do estado do
espírito santo:*

*o processo
de construção
do habeas corpus
coletivo 143.988
no estado do
espírito santo*

o sistema socioeducativo do estado do Espírito Santo sempre se mostrou permeado de especificidades. Contando com 13 unidades socioeducativas de internação e semiliberdade, sendo 2 na região sul do estado, 2 no norte e 9 na região metropolitana, os relatos de violações graves de direitos humanos não eram isolados e pareciam se perpetuar com o tempo.

Nesse sentido, basta observar que, desde 2011, há medidas provisórias deferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação à Unidade de Internação Socioeducativa (Unis), localizada na região metropolitana do estado. As medidas provisórias continuam sendo renovadas¹, tendo motivado, ainda, uma visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos² (CIDH).

Oportuno mencionar que, em maio de 2018, a Defensoria Pública, em atuação conjunta com entidades da sociedade civil, apresentou petição à CIDH solicitando providências diante de graves violações a direitos de adolescentes e jovens internados na Unidade de Internação Socioeducativa Norte (Unis-Norte), em Linhares, estando o pedido ainda em tramitação.

Evidente, assim, que o contexto de violações a direitos humanos não era algo isolado no estado, muito menos ocorreu apenas a partir de 2015, ano em que foi impetrado um *habeas corpus* (HC) coletivo perante o Tribunal de Justiça do estado do Espírito Santo (TJES).

Desde 2013, eram registrados e encaminhados pela Defensoria Pública do estado do Espírito Santo (DPES) diversos relatos de violações a direitos humanos na Unis-Norte. Por meio de visitas semanais, atendimentos a adolescentes e jovens e participação na defesa dos meninos em sessões da Comissão de Avaliação Disciplinar (CAD), foram coletadas graves informações sobre superlotação, agressões, excessos em procedimentos de segurança, possíveis práticas de tortura e maus-tratos, ausência de direitos fundamentais à saúde e à educação, péssimas condições de acomodação e alimentação, entre tantas outras estarrecedoras violações a direitos.

Rebeliões e motins na unidade, que já vivia grave situação de superlotação, eram constantes. Eram corriqueiros, também, os relatos de comida estragada e água com coloração escura e de péssimo sabor. Além disso, ratos, baratas e insetos eram presenças constantes nos alojamentos.

O quadro de superlotação chegou a ser tão grave que, em 2017, alojamentos com capacidade para apenas um adolescente eram ocupados por 16, 18 ou 20 socioeducandos, que se revezavam para dormir, improvisando redes triplas com lençóis e usando áreas descobertas do alojamento e até mesmo o espaço reservado ao vaso sanitário.

Em abril de 2015, após grande “rebelião” ocorrida na unidade, foi realizada uma atuação concentrada da Defensoria Pública, da qual participaram diversos defensores públicos. Inicialmente, foram solicitadas todas as guias de execução de medidas socioeducativas de internação disponíveis com o Ministério Público Estadual e o Poder Judiciário para análise e adoção de medidas. Além disso, foram realizados 133³ atendimentos individuais a adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa de internação⁴.

A partir da análise minuciosa das guias de execução e dos atendimentos, a Defensoria Pública constatou que a atuação individual no caso seria inócua, já que, entre outros, existiam, sem sucesso, recursos acerca das manutenções das medidas socioeducativas de diversos adolescentes.

Havia grave situação de superlotação, comprovada existência de excessos em procedimentos de segurança, agressões a adolescentes e jovens e violações a direitos humanos de toda sorte. Era imprescindível, assim, uma atuação coletiva eficaz.

Nesse sentido, foi desenvolvido, pelo Núcleo Especializado da Infância e da Juventude da Defensoria Pública (Nudin), o projeto Apoio à Unis-Norte, para que houvesse, na unidade, a presença constante da Defensoria Pública, fosse nos atendimentos individuais, fosse nas sessões da CAD. Ademais, inspeções periódicas passaram a ser realizadas com maior intensidade.

A atuação direta nas duas unidades do norte (Unis e Unip) foi fundamental para coleta de dados e informações, permitindo que a Defensoria Pública formasse uma base própria, completa e segura, essencial para as medidas futuras adotadas. Procedimentos administrativos foram instaurados e devidamente instruídos, preparando de forma minuciosa a adoção futura de medidas de cunho coletivo.

O Ministério Público Estadual, em 2013, já havia ingressado com ação civil pública na Vara da Infância e da Juventude de Linhares, com o pleito de construção de novas unidades socioeducativas, o que foi deferido pelo Juízo de Linhares, cuja decisão foi reformada em segunda instância processual, tendo transitado em julgado sem qualquer recurso.

Ficou evidente, desse modo, que nova ação civil pública não seria exitosa, como também não considerava a Defensoria Pública a criação de vagas como a melhor resposta para os problemas existentes. Entendeu, assim, que a melhor estratégia no caso seria a impetração do *habeas corpus* coletivo, em que pese sua adoção fosse controvertida à época.

No *habeas corpus* coletivo impetrado perante o TJES em 2015, foram abordadas as graves violações de direitos decorrentes da superlotação, a ausência de escolarização, a inexistência de ensino profissionalizante, a possível presença de tortura, maus-tratos, mortes e agressões a adolescentes, a crítica insalubridade das instalações da Unis-Norte, entre diversas outras violações a direitos humanos. Pleiteou-se, entre outros pedidos, a aplicação do princípio *numerus clausus* (imposição de limite ao ingresso de pessoas no local, com a determinação de medidas para gerar um fluxo em caso de superação do limite de capacidade) e a adoção da média nacional de ocupação das unidades (na época, a média nacional era de 119%, segundo estudos do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP elaborados em 2015, tendo como referência o ano de 2013)⁵.

Imperioso mencionar que, além das questões coletivas, foram apresentados casos individuais dos adolescentes e jovens agredidos, todos eles com a juntada de laudos periciais positivos quanto às lesões sofridas após relatos de agressão por parte de agentes socioeducativos.

Os graves fatos e os fortes argumentos apresentados não foram suficientes para que o TJES deferisse a liminar pleiteada, o que levou, junto à piora da situação da unidade e à crescente superlotação, à impetração de novo *habeas corpus*, em virtude do citado indeferimento, perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

O STJ, ao apreciar o *habeas corpus* coletivo, indeferiu-o, com fulcro na Súmula 691 do Supremo Tribunal Federal (STF). Foi interposto, em razão da decisão, recurso de agravo, também sem qualquer êxito.

A Defensoria Pública, desde 2015, já tinha se organizado para acompanhar de forma muito próxima as 13 unidades socioeducativas de internação e semiliberdade do estado. Havia lotado defensores públicos nos ofícios com atribuição para atuar junto às Varas Judiciais responsáveis pela execução de medidas socioeducativas em meio fechado, organizou e fortaleceu o Nudin, permitindo que seus integrantes pudessem, semanalmente, acompanhar as unidades socioeducativas, realizando atendimentos e defesa por meio da CAD, e criou um fluxo de inspeções periódicas, com modelos padronizados de formulários, termos de atendimento e termos de requerimentos administrativos simples, permitindo a coleta organizada de dados e informações e a produção de relatórios minuciosos.

Além disso, a Defensoria Pública já tinha encaminhado à Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio de relatórios e de pedido de participação em audiência pública na CIDH, a situação das unidades do norte, evidenciando as graves violações de direitos.

Impende frisar, somada a isso, a intensa articulação criada entre a Defensoria Pública e os Conselhos de Direitos e Comitês. Destaca-se, dentre esses, o Conselho de Direitos Humanos Estadual e o Comitê Estadual para a Prevenção e Erradicação da Tortura. Diversas ações estratégicas, inspeções, notas e relatórios foram elaborados conjuntamente, fortalecendo a atuação existente.

Essa organização institucional e os dados colhidos permitiram que, com o julgamento desfavorável de mérito no *habeas corpus* coletivo impetrado no TJES, fosse interposto recurso ordinário constitucional (ROC) no STJ.

O ROC interposto teve seu provimento negado pelo STJ, após longa tramitação processual, que motivou, inclusive, o acionamento do STF pela via do *habeas corpus*. Somente após solicitação de informações pelo ministro Celso de Mello, o STJ julgou um recurso de agravo interposto no ROC, negando provimento ao pedido.

Diante do esgotamento das outras instâncias, do trânsito em julgado de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Estadual e do agravamento das violações de direitos humanos na Unis-Norte, surgiu, como única medida possível naquele momento, a impetração de novo *habeas corpus* coletivo, dessa vez perante o STF.

Foi evidenciado no *habeas corpus* coletivo impetrado que as condi-

ções da Unidade de Internação Regional Norte beiravam a desumanidade havia mais de 5 anos.

Em inspeções realizadas, facilmente se percebia a existência de moradias e alojamentos sujos, com lixo ao redor, esgoto exposto, mau cheiro, altas temperaturas, mosquitos, baratas, ratos e sapos. Além disso, faltava material de higiene pessoal para os adolescentes (sabonete, escova de dente e creme dental) e itens de limpeza geral. Diversos eram os relatos de comida com larvas. Faltava também água potável para beber – a água utilizada tinha cor e sabor de ferrugem.

Ademais, permaneciam, durante todo esse tempo, as dificuldades de acesso à escolarização regular. Em 2015, por exemplo, foi verificado que todos os adolescentes internados haviam sido reprovados por falta, pois simplesmente não existia vaga para todos. Os poucos que eram encaminhados às salas de aula frequentavam em esquema de revezamento, o que impossibilitava o cumprimento da carga horária mínima exigida. Em 2016, 2017 e meados de 2018, mais da metade dos adolescentes e jovens internados estava alijada da escola. Cursos profissionalizantes, igualmente, quase não eram ofertados aos socioeducandos.

Entre 2013 e 2016, três adolescentes morreram na Unidade de Internação Regional Norte, que chegou a ter superlotação de quase três vezes sua capacidade.

Todas essas violações de direitos humanos foram documentadas e encaminhadas, por meio de relatórios e petições, ao STF. Termos de atendimento, imagens e vídeos feitos em aparelhos institucionais foram levados ao conhecimento do ministro relator Edson Fachin.

Foi igualmente demonstrado ao STF que o grave quadro de violações de direitos humanos não se circunscrevia à Unis-Norte, sendo, ao contrário, comum a diversas outras unidades socioeducativas do estado.

Em agosto de 2017, foi agendada reunião da DPES com o ministro relator do HC, Edson Fachin. Para a reunião, foi confeccionado relatório com informações das unidades, bem como realizou a Defensoria, poucos dias antes, inspeção na unidade, para que fosse possível a apresentação de informações precisas e recentes. Na citada inspeção, um dos adolescentes manifestou desejo de fazer um pedido ao ministro. Foi então gravado um pequeno vídeo, legendado pela assessoria de comunicação da DPES e apresentado ao relator pela Defensoria.

Após a reunião, a Defensoria apresentou novo arrazoado ao STF, informando acerca da viabilidade do HC coletivo. Entrou, também, em contato com Conectas, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

(IBCCRIM) e Instituto Alana para que pudessem ingressar no pleito como *amici curiae*, o que foi feito.

Em novembro de 2017, embora tendo sido pontuada a gravidade das violações a direitos humanos apresentadas, o ministro relator indeferiu o pedido liminar, tendo sido interposto agravo interno.

Nesse mesmo mês, a CIDH veio ao Brasil, como desdobramento de audiência pública solicitada pela DPES, entidades da sociedade civil e outras Defensorias Públicas. A Comissão, representada pela comissária Esmeralda Arosemena, segunda vice-presidente da Comissão e relatora sobre os direitos da criança e do adolescente, e pelo comissário James Cavallaro, relator de país e equipe da Secretaria Executiva, conheceu algumas unidades socioeducativas do Espírito Santo e compareceu à sede da DPES para reunião com a sociedade civil.

Foi efetuada apresentação do sistema socioeducativo local, além das dificuldades da Unis-Norte e o indeferimento do HC coletivo. Em dezembro daquele ano, a Comissão expediu relatório acerca da socioeducação brasileira, tratando especificamente da atuação da DPES, da superlotação, da tortura e da necessidade de garantia dos direitos dos internos no Brasil e no Espírito Santo.

Em 2018, a DPES se organizou para apresentar petição à CIDH, com pedido de medidas cautelares acerca da Unis-Norte, o que foi feito em maio, em conjunto com o Comitê Estadual para a Prevenção e Erradicação da Tortura (Cepet/ES) e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH) de Serra (ES), tendo em vista a demora na tramitação do processo interno – que estava havia cerca de três anos sem solução em relação à proteção dos direitos violados –, bem como diante do exaurimento da instância ordinária.

Em junho de 2018, a Coordenação da Infância da DPES compareceu ao Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) e apresentou relatório acerca da atuação da DPES nessa temática, das dificuldades em relação à Unis-Norte e do insucesso do HC coletivo 143.988. Na citada reunião, encaminhou-se que um perito do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), ligado à temática da socioeducação, iria ao Espírito Santo para visita exploratória a fim de planejar uma missão. Vale registrar que o MNPCT tinha familiaridade com a situação do estado, por fazer parte do fluxo de comunicações de atos de tortura desenvolvidos pela Defensoria Pública. Encaminhou-se, também, a produção de nota de repúdio em relação à situação da unidade pelo Comitê.

No dia 16 de agosto de 2018, o ministro relator reconsiderou a decisão de não conhecimento do HC coletivo, acolhendo a aplicação do princípio *numerus clausus*, fixando o limite de 119% de ocupação da Unidade de Internação Regional Norte, conforme média nacional de ocupação das unidades socioeducativas de 2013, concedendo o prazo de 30 dias para adequação da unidade. Foram, ainda, admitidos, como *amici curiae*, IBCCRIM, Instituto Alana e Conectas.

A decisão foi o início da revolução que se daria não só no sistema socioeducativo do Espírito Santo, mas de todo o Brasil.

A execução da liminar deu-se não apenas na Unis-Norte, mas também na Unip-Norte, unidade de internação provisória igualmente localizada no município de Linhares. Em 30 dias foram liberados, por extinção de medidas ou progressão de medida socioeducativa de internação, 260 adolescentes e jovens que cumpriam medida nessas unidades.

As mudanças ocorreram não apenas em números, mas em diversos outros aspectos: a Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social do Estado do Espírito Santo (Setades) passou a concentrar esforços na capacitação e ampliação do financiamento do meio aberto dos municípios do norte, que receberiam, de volta, os adolescentes e jovens que tiveram suas medidas progredidas e extintas; o estado apresentou projetos de construção de nova unidade de internação e unidades de semiliberdade na região; a Unis-Norte viu sua população de adolescentes e jovens internados reduzir de mais de 260 para menos de 100, estabilizando-se, posteriormente, em 107 (119% da capacidade) o número máximo de internos.

Em Linhares, foram liberados 260 meninos em 30 dias. Entre 2018 e meados de 2019, só na Unis-Norte, 357 adolescentes e jovens tiveram suas medidas extintas ou progredidas. O limite de 119% para ocupação da unidade, definido na decisão liminar, foi utilizado como parâmetro para outras unidades do estado.

Respeitando-se o limite fixado, o acesso à escolarização, que já havia melhorado no sistema socioeducativo do Espírito Santo, passou a abarcar todos os meninos da Unis-Norte. Houve outros ganhos: a possibilidade de reformas na unidade; a superlotação crônica, finalmente, foi resolvida; os adolescentes e jovens passaram a ter jornada pedagógica, não ficando mais o dia inteiro no alojamento.

Outros resultados importantes, segundo relato dos adolescentes e jovens, foram a diminuição da tensão com os agentes socioeducativos e a melhoria no tratamento dado aos meninos internados. Esse fato também

foi confirmado pelos agentes ouvidos pela Defensoria, que apontaram, ainda, a melhoria nas condições de trabalho e em sua qualidade de vida.

Após a decisão, o Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (Iases), autarquia estadual responsável pela execução das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade, reorganizou seu trabalho e passou a monitorar a ocupação das unidades com base na determinação do STF.

De acordo com dados da DPES, a liminar deferida pelo STF em relação à Unis-Norte não trouxe reflexos negativos para a segurança pública, tendo em vista o baixo índice de novas passagens, bem como de atos infracionais ou crimes ligados a delitos contra a vida praticados pelos egressos:

TABELA 1 Reflexos da liminar do HC 143.988 sobre a segurança pública

meninos desinternados até 05.09.2018	nova passagem – ato infracional ou crime	delitos contra a pessoa
260	37	4
100%	14,20%	1,50%

Fonte: Infopen e Polinter. Quadro produzido pela Defensoria Pública Estadual, com dados atualizados até 19.06.2019. Reprodução.

Tal situação foi reforçada por estudo publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2020, denominado “Reentradas e reiterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros”, no qual consta a baixa taxa de reingresso de adolescentes no sistema socioeducativo, sobretudo em comparação com o sistema prisional⁶.

Ainda em 2018, um grupo de Defensorias Públicas ingressou no processo como *amicus curiae*. Em maio de 2019, a liminar, que já valia para o Espírito Santo, foi estendida para os estados da Bahia, Ceará, Rio de Janeiro e Pernambuco.

Em junho de 2019, o ministro relator consignou a necessidade de adequação da autuação para constarem como impetrantes as Defensorias Públicas dos estados abarcados pela extensão. Registrou a admissão de novo *amicus curiae*, a Associação Nacional de Membros do Ministério Público – MP Pró-Sociedade, tendo sido admitida, também, no mesmo mês, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Seção do Estado do Rio de Janeiro.

Em 28 de julho de 2020, o eminente relator determinou ajustes na autuação para alçar à posição de impetrante a Defensoria Pública do Estado de Sergipe.

No dia 14 de agosto de 2020, já em plena pandemia de covid-19, em sessão virtual, deu-se início, após dois adiamentos em 2019, ao tão esperado julgamento de mérito do *habeas corpus* coletivo 143.988, encerrado na sexta-feira seguinte, 21 de agosto de 2020, às 23h59.

O STF, por sua Segunda Turma, entendeu, nos termos do voto do ministro relator Edson Fachin, que o Brasil não poderia mais conviver com a superlotação em unidades para cumprimento de medidas socioeducativas aplicadas a adolescentes e jovens.

O voto do relator foi acompanhado pelos ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes e pela ministra Cármen Lúcia. O ministro Celso de Mello estava de licença e não votou.

Ao conceder a ordem pleiteada no *habeas corpus*, o STF entendeu ser inadmissível qualquer patamar de superlotação em estabelecimentos socioeducativos, razão pela qual o teto de ocupação das unidades deixava de ser os 119% deferidos na liminar e passava a ser 100% de sua capacidade.

A decisão é considerada histórica por diversos motivos: foi a primeira vez em que o STF reconheceu o princípio *numerus clausus*; ao julgar o mérito do remédio constitucional, o tribunal avança em seu conteúdo ao fixar a capacidade de funcionamento das unidades como limite para sua ocupação, determinando a adoção de uma série de medidas a fim de que não ocorra superlotação em unidades socioeducativas, entre elas a possibilidade de internação domiciliar; e, ainda, pela criação de um Observatório Judicial para cumprimento de internações socioeducativas.

A intervenção do Supremo Tribunal Federal na socioeducação, além da garantia de direitos fundamentais, protege, sobretudo, a vida e a integridade pessoal de adolescentes, jovens e familiares pretos e pardos cujos antepassados foram sequestrados e trazidos ao país em navios negreiros.

O HC coletivo 143.988, mesmo antes da inédita decisão de mérito, já produzia efeitos em relação à melhoria da qualidade do funcionamento de unidades socioeducativas no país, sobretudo no contexto da pandemia de covid-19, haja vista, por exemplo, servir de fundamento para o tratamento adequado a ser conferido ao sistema socioeducativo através da Recomendação 62, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

No Espírito Santo, palco das violações que ensejaram a impetração do *habeas corpus* coletivo pela Defensoria Pública e onde se iniciou todo o processo que culminaria na histórica decisão, as unidades socioeducativas, na data do julgamento, funcionavam com lotação de até 100% de sua capacidade, com exceção justamente das unidades do norte, que estavam com 101% e 103%.

Nos últimos dois anos, o estado viu o número de adolescentes e jovens internados, que chegava a ultrapassar 1.200, diminuir para uma média de 500 em cumprimento de medida socioeducativa de internação e semiliberdade.

Além da lotação de acordo com a capacidade, verificou-se – e verifica-se – melhoria nas condições de estrutura e limpeza dos alojamentos e no atendimento socioeducativo com acesso, dos adolescentes e jovens à educação regular, oficinas e cursos profissionalizantes, além da possibilidade de reformas nas unidades. Houve, também, diminuição do número de relatos de agressões entre adolescentes e jovens e por parte de agentes socioeducativos.

Em âmbito nacional, é de extrema importância a publicação da Resolução 367, do CNJ, de 2021, que dispõe sobre a criação das centrais de vagas no setor da socioeducação brasileira, ferramenta apresentada pelo CNJ como mecanismo para a efetivação das disposições do HC coletivo 143.988.

Sim, não há dúvidas: mudamos o sistema socioeducativo do Espírito Santo e do Brasil. Muito, no entanto, ainda há de se avançar no tema da garantia de direitos de crianças e adolescentes desse Brasil, a cada dia menos gentil, especialmente com as meninas e os meninos pretos e pobres de comunidades vulnerabilizadas.

A atenção e a luta precisam ser contínuas, para que um dia, quem sabe?, não mais seja “cultural” vê-los “presos ou mortos” e para que a infância verdadeiramente não lhes falte.

“Hei de inventar um verso que vos faça justiça.”⁷

Notas de rodapé

- 1 Para acessar a Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 15 de novembro de 2017, ver: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/socioeducativa_se_10_por.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.
- 2 Disponível em: <http://www.defensoria.es.def.br/site/index.php/2017/11/16/comissao-interamericana-de-direitos-humanos-se-reune-na-sede-da-dpes-para-debater-sobre-unidades-de-medidas-socioeducativas/>. Acesso em: 4 fev. 2021.
- 3 Foram atendidos 133 dos 181 adolescentes internados na Unis-Norte. Registre-se que a capacidade da unidade era de, no máximo, 90 adolescentes.
- 4 Uma grave situação percebida, durante esses atendimentos, foi a de que adolescentes atendidos pela Defensoria Pública numa quinta-feira e que relataram violações de direitos, ao serem novamente atendidos no dia seguinte (sexta-feira), afirmaram terem sido agredidos em virtude dos relatos feitos com a Defensoria Pública – evidenciaram as lesões que tinham. Foi solicitada a condução de todos à realização de exame médico legal, em virtude das lesões existentes, e adotadas as medidas judiciais e administrativas cabíveis.
- 5 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 67/2011: Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.
- 6 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Reentradas e reiterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros. Brasília: CNJ, 2019.
- 7 COUTO, Mía. Poemas escolhidos. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p.119.

Adriana Peres Marques dos Santos, bacharela em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pós-graduada pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj). Defensora pública do estado do Espírito Santo desde 2014, é coordenadora da Infância e Juventude da Defensoria Pública e vice-coordenadora do Comitê Estadual para a Prevenção e Erradicação da Tortura (Cepet/ES) e integrante da Comissão da Infância e Juventude do Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais (Condege).

Hugo Fernandes Matias, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e mestrando em Política Social pela Universidade Federal do Estado do Espírito Santo (Ufes). Defensor público do estado do Espírito Santo desde 2010, foi coordenador da Infância e Juventude de 2015 a 2018 e de 2019 a 2020, de Direitos Humanos de 2019 a 2020 e do Comitê Estadual para a Prevenção e Erradicação da Tortura de 2018 a 2019.

Camila Dória Ferreira, bacharela em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) e pós-graduada pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Defensora pública do estado do Espírito Santo, é membro do Núcleo da Infância e Juventude da Defensoria Pública e Coordenadora da Comissão de Infância e Juventude da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (Anadep).

*defensoria
pública
da bahia:*

*esperançar
futuros
possíveis*

no dia 24 de abril de 2017, a Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE/BA), através da Portaria 01/2017, instaurou Procedimento de Apuração de Dano Coletivo (Padac) para verificação das condições de cumprimento das medidas socioeducativas nas unidades de internação e semiliberdade de todo o estado. Nessa época, a Comunidade de Atendimento Socioeducativo de Salvador (Case/SSA), localizada na capital e a maior das unidades, com capacidade para atender 140 internos, chegou a abrigar quase 400 jovens, realidade que colocava em risco, para além do ideal da socioeducação, a vida e a integridade física dos adolescentes e colaboradores do sistema socioeducativo.

Após inúmeras reuniões, inspeções, debates e audiências públicas, não restavam dúvidas de que a superlotação das unidades era a questão mais urgente, e preliminar a todas as outras, a ser enfrentada por todo o sistema socioeducativo local. A identificação de um processo histórico de negligência estatal foi importante para compreender uma realidade latente que não podia mais esperar.

A Case/SSA foi inaugurada em 1978, momento ditatorial e autoritário da história do país, cujo contexto influenciou também o tratamento dispensado à infância e à juventude da época. Nesse período estava em vigência o antigo Código de Menores e a doutrina da situação irregular, que, na prática, implementou um verdadeiro processo de higienização social,

acabando por encarcerar parcela da juventude pobre do Brasil sob o falacioso argumento de proteção. Construída nessa época, a unidade mantém na sua estrutura física muito dessa ideologia menorista, diferenciando-se bem pouco do modelo adotado pelo sistema penitenciário brasileiro, onde os jovens ainda hoje cumprem medida de internação.

Em 2010 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através do programa Justiça Presente, visitou o sistema socioeducativo local e constatou inúmeras irregularidades, o que desencadeou, em 2012, após reunião entre o CNJ e o Poder Executivo Estadual, manifestação pública do então governador comprometendo-se com a desativação da Case/SSA – o que nunca ocorreu – e, em 2013, recomendação do CNJ do fechamento da unidade.

Vale acrescentar que, no que concerne à desativação da Case/SSA, existe determinação judicial para a interdição do programa de internação de adolescentes da referida instituição. Após recurso manejado pelo estado e pela Fundação da Criança e do Adolescente (Fundac), o comando judicial foi integralmente mantido pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA). Em sede recursal o processo está, atualmente, aguardando juízo de admissibilidade recursal na 2ª Vice-Presidência do TJBA, em virtude da interposição simultânea de recurso especial e recurso extraordinário.

Nesse contexto, e diante da superlotação das unidades, não havia socioeducação possível a ser realizada, o que interferia diretamente no processo de escolarização dos internos, na quantidade de vagas para profissionalização, nos cuidados com a saúde física e mental, na participação nas atividades e na frequência dos atendimentos técnicos, pois as equipes precisavam acompanhar uma quantidade cada vez maior de jovens, tornando impossível a individualização da medida e transformando o trabalho pedagógico em mero controle do caos.

Paralelamente ao cenário baiano, constatava-se que a precariedade das unidades socioeducativas, em consequência da própria execução das medidas, era uma realidade nacional, inclusive o aspecto de superlotação. Desde a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, ficou evidente a necessidade de um olhar especializado para o cumprimento das medidas, o que não fora regulamentado pela Lei nº 8.069. Apenas em 2012, com a entrada em vigor da Lei nº 12.594, foram estabelecidas balizas concretas para a execução. Contudo, mesmo a lei criando um sistema nacional socioeducativo que deveria integrar os sistemas estaduais, verificou-se, na prática, uma dificuldade de implementação das políticas públicas necessárias para fortalecer esse modelo, que funciona ainda hoje de forma desestruturada.

Nessa conjuntura, a Defensoria Pública do estado do Espírito Santo (DPES), diante da gravidade do sistema local, assumiu posição de protagonismo e, após inúmeras ações dentro do próprio estado, impetrou junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) o paradigmático *habeas corpus* coletivo 143.988, tendo seu primeiro êxito com o deferimento da medida liminar pelo ministro Edson Fachin, limitando o número de internos por unidade à taxa de 119%, o que instaurou, a partir de então, ampla discussão sobre a superlotação de todo o sistema socioeducativo nacional.

A decisão do ministro amoldou-se perfeitamente ao que a DPE/BA vinha discutindo localmente e, aproveitando a oportunidade e o espaço aberto pela DPES, ingressou como parte do *writ*, assim como outras Defensorias Públicas do país, solicitando a extensão dos efeitos da medida liminar, pois os cenários de superlotação eram similares em todo o Brasil, conforme demonstrava o Padac, instaurado em 2017.

A liminar não gerou a criação de novas vagas de internação na Bahia. Contudo, passamos por uma verdadeira mudança de entendimento em todo o sistema de justiça, que, a partir de então, buscou se adequar ao determinado pelo STF. O índice de jovens encaminhados para internação por sentença diminuiu consideravelmente, bem como o tempo de cumprimento da privação de liberdade. Em verdade, o que se viu nada mais é do que o cumprimento do que expressamente já determinava o ECA como marcos principiológicos da internação: excepcionalidade e brevidade.

Dessa forma, a decisão foi cumprida na sua integralidade sem nem mesmo ter sido necessária qualquer medida judicial para tanto. O que de fato ocorria era a utilização indiscriminada das medidas privativas de liberdade, mesmo diante de atos infracionais sem violência ou grave ameaça ou mesmo jovens sem histórico infracional. A internação ainda é vista, equivocadamente, como uma espécie de “colônia de férias”, onde os jovens pobres podem incorporar valores como disciplina e ordem, saindo de lá preparados para o convívio social. Assim, tratando o que deveria ser exceção como regra, misturávamos, em unidades superlotadas, adolescentes com gravidade de atos distinta e demandas diferentes. A partir da decisão do STF, o ECA passou a ser observado, e a excepcionalidade, realmente cumprida. Em verdade, os jovens que pararam de entrar no sistema socioeducativo foram aqueles que nunca deveriam ter entrado, e, diferentemente do alardeado, os casos mais graves continuaram a gerar internações, só que dessa vez numa realidade que possibilita acreditar em um ideal de socioeducação.

No dia 28 de agosto de 2020 o STF, confirmando a medida liminar concedida, realizou o julgamento final do *habeas corpus* coletivo 143.988, reconhecendo o princípio *numerus clausus* e sepultando, de uma vez por todas, a superlotação no sistema socioeducativo de todo o país, assegurando que jovens privados de liberdade são, sim, sujeitos de direitos, cabendo a todos nós assegurarmos a sua proteção integral.

Portanto, nenhuma unidade socioeducativa do país pode agora funcionar com capacidade superior ao número de vagas, devendo adotar medidas e critérios para gerenciar a entrada e saída do sistema. Sem sombra de dúvidas é uma decisão histórica, a mais relevante desde a entrada em vigor do estatuto, pois reconhece que a superlotação vai de encontro com a dignidade dos adolescentes privados de liberdade e com a própria natureza da medida socioeducativa, que é de intervir no desenvolvimento dos jovens por meio de ações pedagógicas, garantindo efetivamente a possibilidade de ressignificar valores e construir uma proposta de vida extramuros.

Atualmente o sistema socioeducativo baiano funciona com uma quantidade menor de internos em relação ao número de vagas existentes. Emergiu um trabalho de socioeducação que não existia, fazendo com que as equipes técnicas trabalhem com uma quantidade razoável de internos, o que gera um atendimento mais individualizado, atendendo melhor à demanda específica de cada interno e de sua família. Além disso, há mais oportunidades de profissionalização para um percentual maior de internos, participação mais frequente nas atividades disponibilizadas e o estabelecimento de convênios e parcerias, que propiciam a presença de outros atores – como é o caso da Defensoria Pública através do projeto Lugar de Fala – diretamente no cumprimento da medida socioeducativa.

Ultrapassada a questão da superlotação, discutimos hoje a regionalização do sistema, a implementação de políticas públicas para os internos e, principalmente, mecanismos que fortaleçam as medidas em meio aberto, ainda precarizadas em todo o estado. Não é possível olhar o adolescente em conflito com a lei apenas sob a perspectiva da privação da liberdade, uma vez que as medidas em meio aberto foram pensadas como intervenção estatal necessária e fundamental para interromper ciclos, acompanhar o jovem e sua família, sem a violência do cárcere, o que, inclusive, é mais eficiente na maioria dos casos.

Assim, o *habeas corpus* coletivo 143.988 trouxe uma nova perspectiva para o debate da justiça juvenil, antes restrito à contenção de uma realidade caótica, onde somente o direito à vida e à integridade física eram prioridade, avançando, dessa forma, para a implementação das di-

retrizes desenhadas pela Lei 12.594/2012 e pelo próprio ECA. Devemos agora refletir sobre todos os contextos de vulnerabilidade e violência nos quais os adolescentes em conflito com a lei estão inseridos, traçando metas seguras não apenas para o período de privação de liberdade, mas, especialmente, para o pós-medida, pois é nessa hora que muitos certamente voltarão a enfrentar os mesmos desafios que os fizeram construir uma vivência infracional.

Os meninos e meninas agora podem deixar de ser apenas números amontoados e depositados em espaços de privação de liberdade para serem nomes e sobrenomes, com suas angústias, lágrimas e sentimentos. Sem um olhar específico sobre essa individualidade, inserida numa realidade bastante peculiar, desistimos das ideias que desembocaram na doutrina da proteção integral, deixando de reconhecer os filhos da desigualdade social como cidadãos e sujeitos, sim, de direitos.

Em tempos que combatemos a redução da maioridade penal e o aumento do período de internação como bandeiras inegociáveis dos movimentos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, resistindo ao retrocesso antes mesmo de efetivar o estatuto, a decisão do STF inaugura uma nova perspectiva para a nossa juventude marginalizada. O desafio é a concretização das políticas públicas, dos planos socioeducativos e dos recursos orçamentários, que deveriam ser temas tratados com prioridade absoluta, conforme determina expressamente o art. 227 da Constituição Federal (CF), mas que foram negligenciados ao longo dos mais de 30 anos do estatuto, sendo urgente que retomemos a infância e a juventude para o centro do debate nacional.

Sem investimento hoje nas crianças e adolescentes, que futuro estaremos construindo para as próximas gerações? Que futuro será realmente possível?

Bruno Moura de Castro, mestrando em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e especializado em Defensoria Pública pela Universidade Salvador (Unifacs). É defensor público, atualmente titular da 2ª Defensoria Pública Especializada na Defesa da Criança e do Adolescente, com atuação na defesa dos adolescentes nos processos de apuração de ato infracional.

*defensoria
pública
do ceará:*

*adolescendo
na cadeia.
irresignação nossa.
stf acolhe*



Ele tem 13 anos, mas parece menos; pesa 40 quilos, mas parece menos; é brasileiro, mas parece menos. É um menino normal, ou seja: subnutrido, desses milhares de meninos que não pediram pra nascer; ao contrário: nasceram pra pedir. Calado demais pra sua idade, sofrido demais pra sua idade, com idade demais pra sua idade. É, como a maioria, um desses meninos de 13 anos que ainda não tiveram infância. Parece ser menor carente, mas, se é, não sabe disso. Anda descalço por amor à bola. Suas roupas são de segunda mão, seus livros são de segunda mão e tem a desconfiança de que a sua própria história alguém já viveu antes.¹



As Defensorias Públicas do Brasil ao longo dos últimos anos estão num exuberante processo de aprendizado jurídico e político. Estamos aprendendo, na luta, como podemos cumprir efetivamente os preceitos constitucionais que nos tocam, a saber:

art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus de jurisdição, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

Garanto-lhes que não tem sido fácil, mas estamos avançando. Depois de muita luta pela nossa efetiva institucionalização, fomos ampliando nosso raio de ação e criando, ao longo do tempo, núcleos de estudos específicos como estratégias específicas de lutas.

Lembro bem que no Ceará, o primeiro núcleo temático foi o das mulheres. Algum tempo após sua instalação, podíamos comprovar, com nossos números, o tamanho da violência que era estarrecedora. Os dados nos permitiam falar sobre o assunto nas Câmaras Municipais, na Assembleia Legislativa, nas universidades, na imprensa, enfim, em inúmeros locais.

Esse caminhar foi nos dando um *know-how* até então desconhecido pela Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará (DPGE/CE): a luta política e político-partidária, nas diferentes áreas de atuação, considerando que até então só saíamos “de casa” para lutar por nossa institucionalização, pelo nosso direito de ser.

Na Constituinte Estadual de 1989, repetimos a luta de 1988 (em Brasília) e entrincheiramo-nos na Assembleia Legislativa para garantir espaço para políticas públicas para as mulheres, inclusive na Defensoria Pública – à época, ainda era a Advocacia de Ofício que atuava na Coordenadoria de Assistência Judiciária (Caje) da Secretaria de Justiça do Estado.

Nossas ações na Constituinte, coordenada pelo Conselho Cearense dos Direitos da Mulher (CCDM), vingaram de tal forma que colocamos nossas digitais no texto posteriormente aprovado:

art. 149. Será criado junto à Defensoria Geral Pública o Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento da Mulher, com o objetivo de proporcionar à mulher orientação e acompanhamento jurídicos adequados, na medida em que estará voltado para os seus problemas específicos.

O Centro de Orientação Jurídico para Atendimento às Mulheres em Situação de Violência Doméstica, Cojem, como passou a ser conhecido, foi instalado no início da década de 1990 e permanece até hoje, denominado Nudem (Núcleo de Enfrentamento à Violência contra a Mulher). Conheceu momentos de muitas lutas, mas de alguma forma ajudou no crescimento político da instituição como um todo e despertou em nós a possibilidade de trabalharmos politicamente pelos direitos da população excluída. Deu certo.

A partir de então, a DPGE/CE adotou como estratégia dividir seu atendimento em núcleos temáticos para permitir aos defensores e defensoras o aprofundamento nos temas que nos são caros: direitos huma-

nos, crianças e adolescentes, moradia, consumo etc. Isso foi motivando os colegas a se deterem sob o ponto de vista do conhecimento jurídico em áreas até então sem a atenção devida.

Com o passar do tempo, esses núcleos foram criando estratégias específicas para cada área de atuação e foram adquirindo respeito. Com isso, passaram a ser referência para a própria coletividade. Deu certo.

Registre-se que com a mudança do sistema judicial brasileiro para o dos precedentes, as Defensorias Públicas sentiram a necessidade de estarem junto aos tribunais superiores e, a partir de 2009, foram chegando defensores e defensoras de cada unidade da Federação até a efetiva institucionalização do Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (Gaets).

Esse “núcleo”, além de cumprir sua função institucional – de cuidar de cada um de seus participantes dos processos oriundos de seus respectivos estados –, ousou intervir nos feitos em tramitação nos tribunais superiores que dissessem respeito aos direitos de nossos assistidos de diversas maneiras: como *amicus curiae*, como assistentes etc. Enfim, nos reinventamos para nos multiplicarmos, considerando que ainda somos poucos os que lá estamos.

O Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (Condege) também criou suas comissões, e foi uma dessas, a Comissão de Promoção e Defesa da Criança e do Adolescente, que, por meio do Núcleo de Atendimento aos Jovens e Adolescentes em Conflito com a Lei (Nuaja), nos procurou em Brasília, propondo a intervenção do Gaets numa ação da Defensoria Pública do estado do Espírito Santo (DPES), que tratava da criminosa gestão do sistema socioeducativo na maioria dos estados brasileiros.

realidade do sistema socioeducativo do ceará

A situação do sistema socioeducativo do Ceará não diferia, à época, da situação dos demais estados do Brasil. A sensação que se tinha era a de que o estado copiara o famigerado sistema penitenciário e ali colocou os jovens em conflito com a lei.

Os avanços porventura alcançados até aquele momento se deram ÚNICA e EXCLUSIVAMENTE via mandamentos judiciais, uma vez que, desde 2009, o estado do Ceará respondia a Ações Cíveis Públicas, fosse de entidades da sociedade civil, fosse da Defensoria Pública e do Ministério

Público estaduais, por meio dos seguintes feitos: processo nº 0881614-61.2014.8.06.0001, processo nº 0909134-93.2014.8.06.0001 e processo nº 0140508-29.2015.8.06.0001.

Em novembro de 2015 foram encerradas as ações contra o estado, por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) acordado pela Defensoria Pública Geral e pelo Ministério Público (MP). Os inúmeros compromissos assumidos pelo estado se arrastavam e não estavam cumpridos naquele momento.

Em 31 de dezembro de 2015, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que recebera denúncia da ong Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca) contra o sistema socioeducativo do Ceará, solicitou, por meio da Resolução 71/2015, a adoção de medidas cautelares pelo Estado Brasileiro a favor da vida e da integridade física dos adolescentes internos no Centro Educacional São Miguel, Centro Educacional Dom Bosco e Centro Educacional Patativa do Assaré e daqueles transferidos provisoriamente ao Presídio Militar de Aquiraz.

Diante da pressão interna e internacional, em 2016 criou-se a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (Seas), por meio da Lei 16.040/2016 – foi justamente nesse ano que a situação dos centros socioeducativos piorou flagrantemente, com rebeliões, motins, mortes de adolescentes e fugas em massa.

Desde então, persistia o pouco-caso e o despreparo do governo do Ceará em relação aos cuidados devidos que ele merecia.

Vale destacar que o quantitativo de centros socioeducativos no estado totaliza 11 unidades de internação, sendo 8 na capital (Fortaleza) e 3 no interior. Já quanto aos centros de semiliberdade, são 5 no total, 4 no interior e 1 na capital.

Em relação ao quantitativo de vagas e ocupação do sistema, segundo a Seas, havia 860 vagas, sendo 588 na capital e 272 no interior. Estariam ocupadas, então, 744 na capital e 206 no interior. Portanto, havia uma flagrante taxa de ocupação superior à quantidade de vagas, notadamente, em Fortaleza.

Há que se ressaltar, ainda, que os números fornecidos pela Seas referiam-se à quantidade de “camas/pedras” para os socioeducandos dormirem, mas isso não indicava, efetivamente, que a capacidade de funcionamento das unidades fosse aquela. Explico: as deploráveis condições físicas das unidades, a falta de espaços de lazer e convivência, as salas de aula e de atendimento (psicossocial, médico e jurídico) condizentes com a dignidade dos jovens e adolescentes e dos profissionais que ali

laboravam evidenciavam que a capacidade de funcionamento daquelas unidades era bem menor².

No Ceará, isso levou centenas de internos a passarem turnos, e mesmo dias, sem qualquer atividade, trancados em seus “dormitórios” (entre aspas por tratar-se de verdadeiras celas), fato que gerou o acirramento dos ânimos, a violência entre internos e o confronto com forças policiais especiais e/ou socioeducadores.

das organizações criminosas

Um fenômeno que muito interferiu não só no sistema penitenciário, mas também no sistema socioeducativo, foi o surgimento, no Ceará, das organizações criminosas.

Nascidas dentro dos presídios da Região Sudeste, espalharam-se Brasil afora e passaram a impor regras e dominar a vida e as atividades nas periferias, onde demarcavam território e “se apossavam” dele. De início recrutavam homens e mulheres adultos; posteriormente, passaram a “batizar” nas suas fileiras os jovens e adolescentes.

Aquele que não se submete ou resolve burlar as regras paga com a vida. À medida que o tempo vai passando, maior é o vínculo com a organização, até o ponto em que o indivíduo é “batizado” e torna-se membro efetivo. A figura do criminoso “autônomo”, então, faz parte do passado³. Os adolescentes da periferia, em grande número fisicamente próximos dos agentes do tráfico, passam a ter acesso às drogas. E então, pela dependência química, submetem-se à condição de “mulas” ou passam a desenvolver atividades ilícitas, mas nunca como autônomos: começam a integrar as facções na condição de “soldadinhos”.

Os atos infracionais cresceram não somente em quantidade, mas também em gravidade. Nos anos de 1990, era pouquíssimo comum ver um jovem envolvido com atos de violência extrema. O perfil do infrator era absolutamente distinto do atual. As estatísticas demonstram isso. Ao longo dos anos, observa-se uma migração de atos leves, como furto e apropriação indébita, para atos graves ou gravíssimos, como roubo e homicídio.

A cidade de Fortaleza, há algum tempo, estava dividida e dominada por três facções criminosas: Primeiro Comando da Capital (PCC), de São Paulo; Comando Vermelho (CV), do Rio de Janeiro; e Guardiões do Estado (GDE), do Ceará.

A força dessas facções é de tal sorte que dita inclusive as regras dentro do próprio sistema penitenciário e socioeducativo do estado, ou seja, os presos e internos são recolhidos de acordo com suas afiliações ou se matam nas unidades.

da gestão do sistema

Ressalte-se, ainda, que a Seas não possui quadro de pessoal efetivo, qual seja, servidor público concursado trabalhando no sistema. Este é composto por profissionais temporários, sujeitos a alto nível de estresse, sem uma política de valorização e capacitação condizentes com o grau de complexidade do sistema, que, por vezes, leva-os ao enfrentamento e à incapacidade de tratar com os reeducandos.

A equipe técnica dos centros socioeducativos, formada por psicólogos, assistentes sociais, professores e pedagogos, a despeito de esforços pontuais, reconheça-se, encontra as mesmas dificuldades relacionadas à inexistência de carreiras próprias e quantitativo de pessoal adequado, situação que inviabiliza o trabalho aprofundado e perene de ressocialização dos internos.

Em visita ao Brasil, no final de 2017, a CIDH manifestou especial preocupação com a situação dos adolescentes privados de liberdade, conforme revelou em seu comunicado à imprensa.

Durante a visita, os comissários tomaram conhecimento das irregularidades e das violações de direitos humanos que se perpetuam nos equipamentos socioeducativos de vários estados, com relatos de maus-tratos, torturas, superlotação, instalações precárias, estruturas físicas semelhantes às de prisões, problemas com a alimentação, falta ou deficiência de cuidados médicos e psiquiátricos, confinamentos em celas isoladas, entre outras graves violações.

o processo

Tratou-se de um *habeas corpus* coletivo impetrado perante o Supremo Tribunal Federal (STF) contra decisão proferida pela Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) nos autos de agravo regimental (AgRg) no RHC 69.773 do Espírito Santo, que em 2015 havia impetrado HC coletivo perante o Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) em favor da dig-

nidade dos adolescentes internados na Uninorte, no município de Linhares, que vem negando seus direitos humanos fundamentais. Tendo sido indeferido o pedido desde o TJES, a Defensoria Pública do estado lutou bastante numa demonstração de coragem e grande fôlego institucional.

O Gaets, procurado pela Comissão da Infância e Juventude do Condege, habilitou-se na condição de *amicus curiae*.

Iniciaram-se então as reuniões de trabalho e fomos conversando com a comissão para pensarmos as estratégias que usaríamos para habilitarmo-nos.

Conversamos também com algumas instituições da sociedade civil, que vêm nacionalmente mantendo parcerias com as Defensorias Públicas, como Conectas Direitos Humanos e Alana, entre outras. Aprendemos a vital importância dessa parceria com a sociedade civil e entendemos que devemos ter estudos e atuações estratégicas para conseguirmos assegurar os direitos fundamentais de nossos assistidos. Deu certo.

Em vitória anterior havíamos conseguido no HC 143.641, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, a admissão do *habeas corpus* coletivo para discutir direitos individuais homogêneos, em questão constitucional.

A legitimidade da Defensoria Pública restou soberbamente comprovada – considerando as graves violações aos direitos humanos nas casas de custódia de quase todo o Brasil com os adolescentes, como maus-tratos e superlotações –, e nossa missão institucional, preconizada na Constituição Federal e na Lei Complementar 132, de 7 de outubro de 2009.

Os dados apresentados pelas Defensorias Públicas da Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro igualavam os tratamentos dados aos custodiados desses estados aos do Espírito Santo, a quem havia sido concedida liminar pelo relator. Requeremos habilitação como *amicus curiae* em setembro de 2018 e, no dia seguinte, fomos acolhidos.

Em agosto do mesmo ano, o relator concedeu liminar e determinou que nas unidades de internação do Ceará, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro “fosse observada a delimitação da taxa de ocupação em 119%, procedendo-se a transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades. Em caso de impossibilidade, fosse atendido ao parâmetro insculpido no art. 49, II da Lei 12.594/2012, até o alcance do aludido percentual máximo de ocupação” e, “não sendo viáveis essas diligências, fossem as medidas de internação convertidas em recolhimento domiciliar”. Deu certo.

Em seguida, deferido o pedido liminar pelo relator, ministro Edson Fachin, o Gaets fez o pedido de extensão, a teor do art. 580 do CPP, que

foi deferido em decisão monocrática, seguindo o modelo inaugurado pelo ministro Ricardo Lewandowski no HC 143.641.

O ministro Edson Fachin, em sua decisão, deferiu nosso pedido de extensão, determinando que no Ceará, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro fosse observado aquilo já determinado por ele. Disse ademais que o mérito seria julgado no dia 25 de junho de 2019 e que as Defensorias Públicas do Ceará e do Rio de Janeiro fariam sustentações orais em nome do Gaets.

Em audiência no gabinete do ministro relator, em julho de 2019, o Gaets fez a entrega de memoriais e teve uma conversa relativamente longa expondo seus argumentos.

O Nuaja, no Ceará, atuava de modo a garantir a observância das determinações do relator e nos prestava informações em Brasília. Diante de todo esse cenário e a despeito da inexistência de uma atuação articulada entre as instituições e os “atores” do sistema socioeducativo, em resposta à decisão do ministro Edson Fachin, nos autos do processo foram tomadas as seguintes decisões judiciais, entre 10 e 17 de junho de 2019, no âmbito da 5ª Vara da Infância e Juventude da Comarca de Fortaleza, em conformidade com o Ofício 871/2019 daquele juízo:

- a) desinternação de 11 jovens em cumprimento de internação, por ausência de carta de guia de execução, nos termos da Resolução 165/CNJ, pelo juízo de origem;
- b) antecipação de liberação de 3 jovens em internação sanção;
- c) 54 modificações da medida de internação, para semiliberdade ou liberdade assistida, e extinção da medida.

Além da manifesta superlotação, insta asseverar que as condições físicas das unidades não atendem, em sua grande maioria, às determinações do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Muito pelo contrário, em regra, trata-se de ambientes insalubres, assemelhados a penitenciárias, onde adolescentes e jovens restam ainda sujeitos a maus-tratos, consumo de drogas e influência direta de facções criminosas. Ali ainda existem, apesar de várias determinações em contrário, as “famosas” trancas, lugares abjetos onde os adolescentes são castigados sem os devidos procedimentos legais.

Em agosto de 2020, a turma julgou o HC 143.988 concedendo a ordem e avançando na tentativa de humanização do sistema socioeducativo e, ainda, determinou a criação de um Observatório Judicial “sobre o cumprimento das internações socioeducativas na forma de comissão

temporária, a ser designada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, para o fim de, à luz do inciso III do artigo 30 do RISTF [Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal], acompanhar os efeitos da deliberação deste Tribunal neste caso...”. Deu certo.

Notas de rodapé

- 1 ANYSIO, Chico. **O menino**. O Globo, Rio de Janeiro, 28/02/2012. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/um-autorretrato-inedito-de-chico-ansio-4428439>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- 2 Informação dada pelo defensor público Rubens Lima.
- 3 **A evolução da problemática da criminalidade juvenil brasileira nas últimas três décadas**. Manuel Clístenes de Façanha e Gonçalves, Juiz da 5ª Vara da Infância e Juventude de Fortaleza (CE).

Mônica Barroso, graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e especialização em Direito Público e Direito Processual Civil pela mesma universidade. É defensora pública de 2º grau do estado do Ceará, com atuação junto aos tribunais superiores, e professora de Direitos Humanos e Fundamentais do Centro Universitário Christus (Unichristus), em Fortaleza.

*defensoria
pública de
pernambuco:*

*um marco para
o fim do terror
das unidades
de internação
superlotadas
no brasil*

foi o início de uma ação que transformou a vida de milhares de adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa privativa de liberdade. Foi o dia em que a Defensoria Pública do estado do Espírito Santo (DPES) impetrou o *habeas corpus* coletivo 143.988, o “HC da superlotação”.

A Defensoria Pública capixaba nem sabia: deu o pontapé inicial para a esperança de uma vida melhor para milhares de socioeducandos e acalmou o coração aflito de outros milhares de pais, mães, avós, familiares que, em sua agonia, procuravam os órgãos defensoriais de vários estados à procura de uma solução para a vida sofrida dos adolescentes e jovens que viviam enjaulados e jogados às traças em unidades superlotadas. Uma verdadeira tortura.

As Defensorias estaduais discutiam o que poderiam fazer para ajudá-los, mas, claro, sem retirar a responsabilização dos adolescentes pelos atos infracionais praticados e que ensejaram a aplicação da medida socioeducativa de internação. Não se pretendia, de forma alguma, apenas abrir as portas e colocar em liberdade um sem-número de adolescentes e estar dentro do limite da capacidade de cada unidade de internação. Era preciso pensar também no nosso caso particular de Pernambuco, naqueles que estavam nas unidades de internação, sobretudo no Centro de Atendimento Socioeducativo do Cabo de Santo Agostinho (Case/Cabo).

Defensorias unidas em prol de um único objetivo (a dignidade dos socioeducandos), foi a vez, inicialmente, do Grupo de Atuação Estratégica da Defensoria Pública (Gaets) nos Tribunais Superiores, do qual a de Pernambuco faz parte, ingressar no HC da superlotação como *amicus curiae*. Uma vitória alcançada no dia 26 de setembro de 2018. Precisávamos seguir adiante.

O ministro Edson Fachin, em sede de liminar, fixou o limite de 119% de ocupação das unidades, e medidas urgentes precisavam ser tomadas para que se atingisse esse percentual de lotação. Mas 119%? Por que não determinar, já de início, a proibição da entrada de socioeducando nas unidades de internação além do limite de capacidade de cada uma? Enfim, isso foi ordenado mais adiante.

Cerca de dois anos após o começo da árdua luta da DPES, o ministro concedeu o pedido de extensão dos efeitos da liminar anteriormente concedida a todos os adolescentes que cumprem medida socioeducativa nas unidades de internação dos estados da Bahia, Ceará, Rio de Janeiro e Pernambuco. Mais um passo dado rumo ao fim da história de terror.

Enquanto isso, um grupo de trabalho composto por representantes do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), Ministério Público de Pernambuco (MPPE), Procuradoria Geral do Estado (PGE), Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude (DSCJ/PE), Fundação de Atendimento Socioeducativo (Funase) e, como não poderia deixar de ser, da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco (DPPE) foi formado para criar mecanismos de solução para o problema da superlotação.

Desde nossa primeira reunião, ocorrida em 6 de junho de 2019, as discussões giravam em torno de como dar tratamento digno aos socioeducandos, em como resolver o cerce da questão do HC. Quem teria a medida socioeducativa extinta? Haveria substituição da medida de internação por outra mais branda? Substituir pela de semiliberdade e abarrotar, ainda mais, as unidades da Casa de Semiliberdade (Casem) não adiantaria de nada. Pior ainda seria transferir “o excedente” de um Case a outro. Seria adiar a solução da questão da superlotação. As unidades de semiliberdade também eram um problema que precisaria ser resolvido em algum momento.

Em maio de 2018, 1.049 socioeducandos estavam em unidades de internação de Pernambuco quando havia apenas 702 vagas. Destes, 178 estavam nas unidades de semiliberdade, quando a capacidade máxima era de 160. A solução encontrada? Realização de audiências concentradas

para avaliação, em caráter de urgência, da medida de internação. Assim, por meio de critério justo e legal, mediante prévio e exaustivo debate entre os integrantes do grupo de trabalho, analisamos, individualmente, a situação de cada um dos adolescentes e jovens com possibilidade de ter a medida extinta ou substituída por uma menos gravosa.

Ainda em meados de 2019, a DPPE esteve presente nas oito audiências concentradas realizadas em que foi analisada a situação processual de 162 socioeducandos. Sob análise cuidadosa e sempre à luz dos ditames legais do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) associados à natureza do ato infracional, o lapso temporal decorrido desde a data de sua prática, a idade do socioeducando, seu empenho no cumprimento da medida socioeducativa e a participação em atividades pedagógicas, o resultado foi o seguinte: 63 extinções, 94 substituições para outra medida menos gravosa e 5 manutenções da medida de internação. Os trabalhos continuaram.

Com a publicação do Provimento 01/2019 do TJPE, no dia 6 de junho de 2019, as audiências concentradas passaram a ser obrigatórias em todo o estado de Pernambuco. Seguimos adiante.

Em 30 de setembro do mesmo ano, já tínhamos atendido 472 adolescentes e jovens, dos quais 310 tiveram a medida de internação reavaliada no mutirão do grupo de trabalho e 162 em audiências concentradas. Nenhuma transferência precisou ser realizada e o percentual de 119% foi alcançado.

Não podíamos parar por aí. Em decisão mais favorável ainda aos adolescentes e jovens privados de liberdade, a Segunda Turma do STF reconheceu a inadmissibilidade da existência de socioeducandos em cumprimento de medida de internação além do quantitativo de cada unidade. Decretou que a internação nas unidades deve observar o teto de 100% da sua capacidade de lotação. É o respeito aos tratados internacionais. É a decisão acertada para garantir os direitos dos adolescentes previstos no ECA. É a efetivação do princípio da prioridade absoluta e da doutrina da proteção integral.

Em Pernambuco, a Defensoria Pública do Estado vem garantindo a presença de defensores públicos em todas as audiências concentradas, compromisso firmado no grupo de trabalho. Compromisso firmado com os nossos assistidos.

O Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente e o Núcleo do Cabo da DPPE deram-se as mãos para dignificar os jovens em cumprimento de medida de internação na unidade mais crítica do estado: o Case/Cabo.

Cabe a nós, defensores públicos do Brasil, prosseguir com os esforços para a defesa de nossos adolescentes e jovens em todas as unidades de cumprimento de medida socioeducativa. Vamos em frente!

Carolina Izidoro do Nascimento, graduada, mestra e doutoranda em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e doutoranda em Direito pela Universidade de Buenos Aires. É defensora pública do estado de Pernambuco e coordenadora do Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente.

*defensoria
pública do
rio de janeiro:*

*igualmente dignos
da proteção estatal*

no dia 21 de agosto de 2020, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu o julgamento do *habeas corpus* (HC) coletivo 143.988, proferindo decisão que tem aptidão para ser um divisor de águas no sistema socioeducativo de todo o país.

A turma, por unanimidade, concedeu a ordem para determinar que as unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes não ultrapassem a capacidade projetada de vagas. Caso haja ocupação superior ao número de vagas, o STF preocupou-se em elencar diversos parâmetros que deverão ser adotados pelos magistrados, dentre os quais se destacam: i) a adoção do princípio *numerus clausus* como estratégia de gestão, com a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso; ii) o cumprimento do art. 49, II, da Lei 12.594/2012; e iii) a conversão de medidas de internação em internações domiciliares.

Sob o ponto de vista dos direitos infantojuvenis, a decisão representou um marco muito bem-vindo no ano em que se comemorou os 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069, de 1990. Com a promulgação, solidificou-se profunda mudança na forma como a infância passou a ser vista pelo país, dando-se fim à concepção dos menores em situação irregular para alçá-los a crianças e adolescentes compreendidos como sujeitos de direitos.

Apesar de toda a evolução teórica e normativa, a subsistência de unidades – que se pretendem socioeducativas – superlotadas, insalubres e em condições sanitárias sub-humanas ainda representava um resquício da prática social adultocêntrica anterior à vigência do estatuto, assemelhando tais estabelecimentos a prisões, muito embora devessem mais se equivaler a escolas.

Ademais, a manutenção de equipamentos como esses parecia retomar a divisão entre as “crianças e adolescentes”, que vivem em situação de normalidade, e os “menores”, em situação irregular, subintegrados, normalmente pobres e desvalidos. Cuida-se de coisa que, no entanto, também veio a ser abolida pelo ECA para reconhecer todos eles como detentores de igual proteção integral e prioritária pelo simples fato de serem pessoas em desenvolvimento.

A decisão, portanto, demonstrou que a mais alta corte do país leva os direitos das crianças e dos adolescentes a sério; e que **todos** os adolescentes, independentemente da prática ou não de ato infracional, são igualmente dignos da proteção estatal. Em outras palavras, o STF reconheceu a condição de dignidade aos adolescentes internados – rompendo com a tradicional naturalização da superpopulação socioeducativa, em que corpos são empilhados lado a lado –, aproximando-se, cada vez mais, da universalização da dignidade humana¹.

Para além disso, o julgamento também trouxe importantes ganhos sob o ponto de vista da jurisdição constitucional: ao reconhecer a violação massiva e generalizada de direitos no sistema socioeducativo, o STF não só declarou a existência de um estado de coisas inconstitucional, como também se preocupou em instituir um Observatório Judicial sobre o cumprimento das internações socioeducativas, visando a acompanhar a implementação da decisão.

A importância da instituição desse observatório salta aos olhos ao se comparar a decisão proferida nesse HC coletivo com aquela proferida nos autos da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 347, em que a corte se limitou a declarar a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário nacional. À exceção do avanço conquistado a partir da obrigatoriedade da realização das audiências de custódia, não foram muitos os ganhos obtidos na melhoria e humanização do sistema penitenciário de 2015 para cá.

Já na decisão voltada ao sistema socioeducativo, o STF não só lançou luzes sobre o cenário de violação de direitos nesses equipamentos, como também instituiu o referido comitê de monitoramento do seu cumprimento. Trata-se de importante conquista que demonstra preocupação

da Corte Constitucional em que as medidas para melhoria do sistema saiam, efetivamente, do papel e tenham potencial transformador.

Cuida-se de um avanço decorrente do reconhecimento, pelo STF, da existência de um cenário de violação massiva e generalizada de direitos constitucionais no sistema socioeducativo, cuja solução requer a intervenção de várias entidades e a adoção de um conjunto coordenado de ações. Nesse sentido, o ministro Gilmar Mendes fez expressa alusão a um estado de coisas inconstitucional, nos moldes já reconhecidos pelo STF no que toca ao sistema penitenciário na ADPF 347, a exigir a adoção de medidas estruturais.

Assim, a instituição desse observatório nada mais é do que um exemplo de medida estruturante e técnica que surgiu no direito norte-americano com o objetivo de dar conta das necessidades práticas experimentadas no controle judicial de políticas públicas e nos litígios de interesse público². O processo civil tradicional – classicamente concebido a partir de um desenho bipolar – não é adequado para tutelar questões complexas cuja solução exige uma atuação coordenada, sendo necessário repensar os instrumentos à luz da separação dos Poderes, da eventual escassez de recursos e dos entraves burocráticos existentes nessas estruturas institucionalizadas³.

Segundo Owen Fiss⁴, o *leading case* de adjudicação estruturante foi a decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*⁵. Na ocasião, a implementação do fim da segregação racial nas escolas perpassaria necessariamente pela reforma estrutural de instituições de grande porte, haja vista que praticamente todos os espaços de convivência social norte-americanos possuíam algum grau de segregação entre brancos e negros. Por isso, em que pese a decisão tenha sido vinculada a um caso concreto, a corte devolveu *Brown* e os casos com ele admitidos para as cortes de Justiça Federal, locais a fim de dar cumprimento às ordens antissegregacionistas, o que, até então, era uma inovação procedimental destinada a permitir a realização de uma reestruturação das referidas organizações de grande porte.

Alguns anos depois, a partir de *Holt v. Sarver*, foram proferidas decisões estruturantes com o objetivo de promover a reestruturação do sistema prisional norte-americano. Tratava-se da primeira vez em que “todo o sistema prisional de um Estado teve sua constitucionalidade impugnada judicialmente”⁶.

Veja-se que, em ambos os casos provenientes da jurisprudência norte-americana, havia a necessidade de reestruturação geral das organi-

zações sociais e, por via de consequência, a adoção de prestações pelo Estado, para assegurar a qualidade do ensino ofertada por meio do fim da segregação nas escolas, e de novas unidades prisionais⁷.

O mesmo ocorria no caso concreto posto sob julgamento: antes do deferimento da medida liminar, diversas unidades socioeducativas do país encontravam-se extremamente superlotadas havia anos, repletas de jovens amontoados em ócio absoluto em celas improvisadas, sem colchões, ventilação nem iluminação. O contexto de superlotação era apenas ponto de partida para muitas outras violações de direitos humanos, como ausência de comida para todos, ausência de vagas na escola e práticas constantes de agressões, maus-tratos e torturas.

Além disso, especificamente no que toca ao estado do Rio de Janeiro, por exemplo, o ministro Edson Fachin destacou, em seu voto, que os termos de ajustamento de conduta já celebrados, a existência de projetos para criação de vagas e as ações coletivas em curso voltadas à edificação de novos estabelecimentos não obstavam a concessão da ordem. Ao contrário, são instrumentos que convivem no ordenamento jurídico, e a subsistência do problema só evidencia que se trata de conflito de índole estrutural em suas variadas facetas e dimensões, o que só reforça o fato de o STF estar atuando enquanto “última trincheira da cidadania”⁸.

Nesse sentido, a medida estruturante de instituição de um Observatório Judicial pode produzir efeitos mais eficientes e a longo prazo, já que pressupõe a análise do problema de forma global e prospectiva, ao invés de individual e imediatista. Ademais, além dos “efeitos materiais diretos (relativos à resolução do caso concreto), há efeitos simbólicos e indiretos”⁹, consistentes em instar a opinião pública contra essa violação, demonstrar a gravidade do problema e mobilizar os participantes do observatório acerca da questão.

Outrossim, o Observatório Judicial é importante para fins de macrojustiça, assegurando que haja um diálogo institucional voltado ao cumprimento da decisão e permitindo que o Judiciário tome contato com o problema em toda a sua extensão. Trata-se, também, de uma das características dos processos estruturantes, que redefinem a noção de contraditório, por meio de técnicas de representação adequada e absorção da experiência técnica de especialistas¹⁰.

Dessa forma, diversos atores – Defensoria Pública, Ministério Público, gestores do sistema socioeducativo, conselhos de direitos da criança e do adolescente, entidades da sociedade civil – poderão participar do monitora-

mento do cumprimento da decisão no observatório instituído junto ao STF, o qual, por sua vez, atuará no exercício de uma jurisdição fiscalizatória.

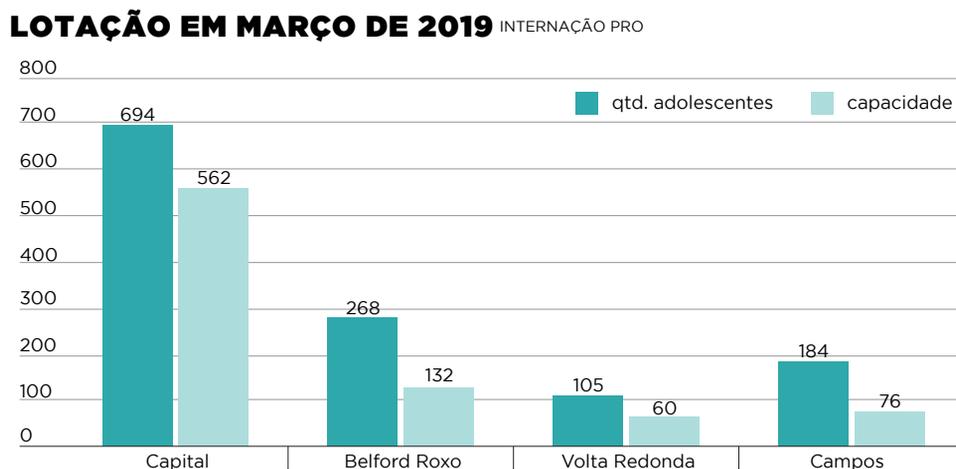
A adoção dessa técnica faz com que a execução da política pública gane capacidade de adaptação, fragmentação e maleabilidade, o que permite que o sistema seja mais flexível para consecução de **metas e finalidades**.

i. situação das instituições de atendimento no estado do rio de janeiro antes da decisão do stf no habeas corpus coletivo 143.988

Antes do deferimento da medida liminar, as unidades socioeducativas no estado do Rio de Janeiro encontravam-se extremamente superlotadas havia anos, repletas de corpos, em sua maioria negros, empilhados. A naturalização da barbárie por alguns gerou indignação de outros, que, desde 2015, passaram a atuar para tentar impedir esse fenômeno.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2018, enquanto a taxa média de ocupação nacional era de 99%, o Rio de Janeiro encontrava-se com taxa de ocupação de 175%, com mais de 800 adolescentes acima da capacidade (superlotação de 160,07%)¹¹.

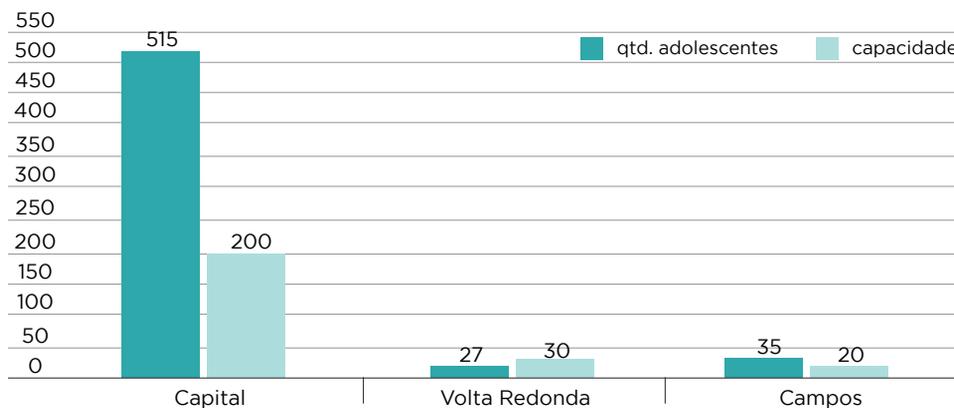
Conforme informações encaminhadas à Defensoria Pública pelo Departamento Geral de Ações Socioeducativas (Degase), órgão gestor do programa de execução de medidas socioeducativas de internação e semi-liberdade no estado, em março de 2019 todas as unidades socioeducativas de internação estavam funcionando muito acima da capacidade planejada:



Cenário de lotação das unidades de internação no estado do Rio de Janeiro.

A situação era ainda mais grave no que toca às unidades de internação provisória, principalmente na comarca da capital, em que a taxa de ocupação era flagrantemente desproporcional ao número de vagas, a despeito da rotatividade de adolescentes, por se tratar de medida cautelar cujo prazo máximo de duração é de 45 dias, como determina o art. 108 da Lei 8.069/1990.

LOTAÇÃO EM MARÇO DE 2019 INTERNAÇÃO PROVISÓRIA



À época, eram inúmeras as violações de direitos humanos, e o contexto de superlotação era apenas o ponto de partida. É que a superlotação, para além de contribuir para a perpetuação das práticas constantes de torturas, agressões e outras formas de tratamentos cruéis ou degradantes no interior das unidades, ainda impede o cumprimento adequado da medida socioeducativa e o alcance de sua finalidade pedagógica, sobretudo porque: i) reduz ou inviabiliza os espaços para escolarização, profissionalização, práticas esportivas, lazer e cultura; ii) eleva o número de tensão nas unidades, acarretando motins, rebeliões e violência entre os socioeducandos; iii) inviabiliza a separação em razão da idade, compleição física, ato infracional cometido ou tipo de internação; iv) faz com que as ações de segurança sejam priorizadas em detrimento das atividades pedagógicas; v) impede que direitos mínimos sejam garantidos, como realização de refeições nos refeitórios e realização de atividades culturais e pedagógicas externas; vi) intensifica a precariedade, insalubridade, deterioração do espaço e a falta de estrutura das unidades de internação, resultando na insuficiência de material de higiene, camas, colchões e outros objetos de uso pessoal; vii) contribui para o aumento da violência institucional e do número de mortes; e viii) potencializa a insuficiência do número de agentes socioeducativos e de funcionários da equipe técnica, cujos serviços prestados, ao invés

de promoverem a proteção e o pleno cumprimento do Plano Individual de Atendimento (PIA), são oferecidos de forma precária.

Logo, **a superlotação não violava apenas o direito à socioeducação adequada de acordo com o número de vagas, mas todos os direitos dela decorrentes**, como o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária e, ainda, o direito de não ser submetido a qualquer forma de opressão, negligência, violência e discriminação.

A fim de tentar resolver o problema da superlotação, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ), o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e o Estado do Rio de Janeiro (ERJ), antes mesmo da decisão do STF, pactuaram acordo de criação da Central de Regulação de Vagas (CRV) para as unidades localizadas na capital. A despeito do importante avanço, na prática, a CRV nunca foi implementada, tendo havido, ao revés, sua suspensão por força de recurso de um grupo de promotores de justiça (processo nº 0075699-67.2015.8.19.0001).

Antes da criação da CRV, o MPRJ, em 2006, já havia repactuado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para **reforma e construção de novas unidades de internação**, que não se concretizou até a finalização deste material, muito embora tenha transcorrido **mais de uma década** desde o protocolo das respectivas execuções (processo nº 0024021-05.2009.8.19.0001).

Assim, **de um lado**, tem-se o TAC celebrado entre o MPRJ e o ERJ em 2006 para reforma e construção de novas unidades de internação, as sucessivas execuções judiciais desse acordo, o transcurso de longos 14 anos desde a avença, as inúmeras ações civis públicas propostas pelo MPRJ e DPRJ para limitação da ocupação das unidades, a homologação da CRV e a subsequente decisão judicial que a suspendeu; **de outro**, tem-se que, apesar de todas essas medidas, houve a subsistência do cenário de violação estrutural de direitos no sistema socioeducativo fluminense, notoriamente caracterizado pela superlotação e ausência de qualquer efetividade pedagógica.

Esse simples cotejo demonstra que a impetração do HC coletivo junto à Corte Constitucional revelou-se como **a última tentativa** para fazer cessar a barbárie consistente na “**hiperlotação**” das unidades socioeducativas.

*ii. situação atual
das instituições
de atendimento no
estado do rio de janeiro*

Em que pese tenha havido redução do número de vagas para o cumprimento da medida socioeducativa de internação definitiva na comarca da capital, ante a desativação de uma das suas unidades¹², observa-se o fim da superlotação no estado do Rio de Janeiro.

Conforme demonstra a figura abaixo, encaminhada pelo Degase à DPRJ, verifica-se que apenas a unidade socioeducativa de internação Dom Bosco, localizada na comarca da capital, ainda se encontra operando em descompasso com o determinado pelo STF: no dia 17 de fevereiro de 2021 contava com 10 adolescentes acima da sua capacidade máxima projetada. Contudo, em todas as outras unidades, observa-se que sobram vagas.

**Departamento Geral de Ações Socioeducativas
SIIAD - Sistema de Identificação e Informação de Adolescentes
CAPACIDADE DAS UNIDADES**

Unidade	Capacidade INT/SL	Capacidade Prov.	Ativos	Vagas
BON - CRIAAD BONSUCESSO	30	0	4	26
CBR - CAI BAIXADA	143	0	110	33
CENSE CAMPOS - CENSE CAMPOS	76	20	91	5
CENSE FRIBURGO - CENSE FRIBURGO	30	20	35	15
CENSE GCA - CENSE GCA	0	100	94	6
CENSE ILHA - CENSE ILHA	0	38	25	13
CENSE PACGC - CENSE PACGC	32	12	18	26
CENSE V.RED - CENSE VOLTA REDONDA	60	30	87	3
CPM - CRIAAD CAMPOS	60	0	1	59
CSDB - CENSE DOM BOSCO	0	89	89	0
CSDBINT - DOM BOSCO INTERNAÇÃO	105	0	115	-10
CVR - CRIAAD VOLTA REDONDA	32	0	1	31
CXA - CRIAAD DUQUE DE CAXIAS	32	0	21	11
EJLA - ESCOLA JOÃO LUIZ ALVES	151	0	137	14
MCE CRIAAD MACAÉ	32	0	3	29
NIG - CRIAAD NOVA IGUAÇU	32	0	17	15
NIT - CRIAAD NITERÓI	32	0	25	7
NLP - CRIAAD NILÓPOLIS	32	0	13	19
TER - CRIAAD TERESÓPOLIS	12	0	5	7
Totais			891	309

Quadro atual da capacidade e lotação das unidades socioeducativas no ERJ | Fonte: Departamento Geral de Ações Socioeducativas.

O fim da superlotação, decorrente da decisão do STF no HC coletivo 143.988, trouxe, sem dúvidas, importantes **avanços civilizatórios**, conforme foi possível observar pela Defensoria Pública, através de suas inspeções realizadas logo após a decisão liminar do ministro Edson Fachin que determinou a limitação da taxa de ocupação em 119%.

Entre tais avanços, podemos citar o aprimoramento da finalidade pedagógica da internação, rompendo com o ócio absoluto e o padrão de priorizar ações de segurança. Na Escola João Luiz Alves (EJLA), por exemplo, houve a construção de uma sala de leitura e, apesar de as atividades externas não estarem sendo realizadas desde 2016, os adolescentes foram levados à Bienal do Livro e ao museu do Flamengo em 2019.

Os adolescentes começaram a ser chamados todos os dias para a escola, dando fim ao “sorteio” que antes era realizado; houve a superação do déficit do quadro de professores e foi possível a realização de uma formatura do ensino médio dos alunos da EJLA.

Os adolescentes passaram também a poder realizar suas refeições no refeitório, algo que não ocorria na EJLA, por exemplo, havia mais de quatro anos, diante da ausência de espaço para todos e da ausência de agentes socioeducativos para auxiliar no deslocamento dos internos. Segundo a psicóloga Daniele Andrade da Silva, essa mudança tem um efeito simbólico muito grande: na medida em que confere dignidade aos adolescentes, permite que eles se reconheçam como sujeitos de direitos e, por via reflexa, estejam mais propensos ao cumprimento dos deveres¹³.

Tornou-se possível, ainda, atender a todos os adolescentes em produtos de higiene, cama e colchão, além de ter havido redução do número de jovens diagnosticados com doenças de pele e problemas respiratórios, já que, com a redução da aglomeração de pessoas, há menor risco de transmissão dessas enfermidades.

Houve ainda melhoria nos atendimentos realizados na área de saúde, que antes eram muito limitados e se reservavam a casos graves e urgentes. Com o fim da superlotação, foi possível uma atuação de forma preventiva¹⁴.

Em paralelo, verificou-se um aumento do número de atendimentos realizados pela equipe técnica (psicologia, assistência social e pedagogia), criando bases para um acompanhamento mais efetivo e individual de cada adolescente. À época da superlotação, como decorrência desse desproporcional número de profissionais, havia déficit no atendimento aos jovens, de modo que os atendimentos eram caracterizados pela generalidade e, por consequência, não havia muitas informações concretas nos relatórios elaborados. Com a redução do número de adolescentes, tornou-se possí-

vel que os atendimentos sejam hoje realizados com mais calma e atenção, abandonando o padrão fordista de outrora e descompromissado com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Desse modo, os atendimentos são mais individualizados, passando a retratar um acompanhamento efetivo da evolução do adolescente.

Para além disso, houve redução dos conflitos entre os internos e entre estes e os agentes socioeducativos, proporcionando maior segurança dentro da unidade e melhorando o ambiente de trabalho para os servidores públicos¹⁵.

Igualmente, operou-se significativa melhoria na estrutura física das unidades, tendo sido possível a realização de maior higienização e de reformas de espaços compartilhados. Apesar disso, muitos desafios ainda se fazem presentes, de maneira a tornar esses espaços de privação de liberdade menos violadores e mais consagradores de direitos. O passo inicial, entretanto, foi dado.

conclusão

Nos 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, a adoção de medidas com vistas a racionalizar as vagas no sistema socioeducativo pelo Supremo Tribunal Federal se fez imperiosa. Reafirmou que a mais alta corte do país não ignora os direitos das crianças e dos adolescentes e que **todos** os adolescentes, independentemente da prática ou não de ato infracional, são igualmente dignos da proteção estatal.

Os esforços envidados do sistema judicial, notadamente do CNJ, para concretizar a decisão do STF materializaram-se na recente publicação da **Resolução 367/2021**, que dispõe sobre diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (Seas), no âmbito do Poder Judiciário. Tal iniciativa, além de dar efetividade prática ao decidido no HC coletivo, promove o fortalecimento da socioeducação, evitando a degradação e falência do sistema socioeducativo como um todo, inclusive das medidas socioeducativas de semiliberdade, as quais foram também incluídas nas diretrizes para regulação das vagas.

Por outro lado, as consequências negativas tão questionadas pelas instituições contrárias à concessão da ordem no HC em questão não se concretizaram: o índice de reiteração na prática de ato infracional e no-

vas reentradas foram bastante baixos¹⁶, e os índices de apreensão em flagrante de adolescente pela prática de ato infracional¹⁷ não se agravaram. Não houve, portanto, qualquer impacto negativo nos índices de segurança pública fluminenses, muito menos cujo nexos de causalidade possa ser atribuído à decisão.

Em que pese a Resolução 367/2021, do CNJ, só entrar em vigor apenas após 120 dias de sua publicação, ela já tem produzido os efeitos almejados. O funcionamento da CRV, antes suspenso, pode tornar a acontecer, com possibilidade de extensão, inclusive, para todo o estado, e não apenas para a capital, como inicialmente foi desenhado.

Com esse corajoso e importante passo levado a efeito pela nossa Corte Constitucional, esperamos que, em um futuro breve, as consequências positivas decorrentes do fim da superlotação não fiquem só nas barreiras físicas das unidades socioeducativas, mas impactem também nos projetos de vida dessa parcela da população em condição especial de desenvolvimento, trazendo esperança de um futuro melhor e maiores oportunidades de vida digna. Apenas assim poderemos sustentar a existência de um sistema socioeducativo eficiente e apto a quebrar o ciclo vicioso da reiteração infracional.

Notas de rodapé

- 1 SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. 2.^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- 2 CHAYES, Abram. **The role of the judge in public law litigation**. Harvard Law Review, vol. 89, n. 7, 1976, p. 1281-1316.; FISS, Owen. The forms of justice. Harvard Law Review, vol. 93, n. 1, 1979, p. 1-58.
- 3 MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. In: **Revista de Processo**, v. 289/2019, mar. 2019. p. 423-449.
- 4 FISS, Owen. **The forms of justice**. Harvard Law Review, vol. 93, n. 1, 1979, p. 07.
- 5 SUPREMA CORTE DOS EUA. Brown v. Board of Education of Topeka. 347 U.S. 483 (1954).
- 6 EUA. DISTRICT COURT FOR THE EASTERN DISTRICT OF ARKANSAS. 309 F. Supp. 362 (E.D. Ark. 1970), fevereiro, 1970.
- 7 FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. In: **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, 2018, p. 211-246. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247/218>. Acesso em: 31 out. 2019.
- 8 A expressão foi utilizada pelo ministro Marco Aurélio de Mello, ao ter enfatizado a necessidade de se confiar no STF para efetivação de direitos fundamentais. (REDE BRASIL ATUAL. “Supremo é a última trincheira da cidadania”, diz Marco Aurélio. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/judiciario-ultima-trincheira-do-cidadao/>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- 9 FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. In: **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, n. 1, 2018, p. 211-246. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/247/218>. Acesso em: 31 out. 2019.
- 10 ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do Caso da ACP do Carvão. Disponível em: <http://revistadeprocessocomparado.com.br/wp-content/uploads/2016/01/ARENHART-Sergio-Artigo-Decisoes-estruturais.pdf>. Acesso em: 30 out. 2019.
- 11 Cf. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Panorama das execuções dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros. Brasília: CNMP, 2019.
- 12 Trata-se do Educandário Santo Expedito (ESE), unidade de internação que foi interdita por força de decisão do STF, ao julgar o ARE 772.493, relatado pelo min. Luiz Fux, e de sucessivas decisões que se seguiram na execução do julgado (processo nº 0422664-30.2015.8.19.0001), diante da constatação de irregularidade em estabelecimento educacional (art. 191 do ECA), o que inviabiliza eventual reabertura diante do instituto da coisa julgada.
- 13 “Que os socioeducandos começaram a fazer refeições nos refeitórios. Que isso tem uma importância simbólica muito grande, porque lhes dá dignidade e promove que eles se reconheçam como sujeitos. Que, quando isso ocorre, há propensão a maior cumprimento dos deveres, porque eles não são furtados de seus direitos” (declaração prestada pela psicóloga Daniele Andrade da Silva, servidora pública do Degase, em inspeção realizada pela DPRJ na EJA no dia 12/09/2012).
- 14 “Que atualmente consegue atender praticamente todos os adolescentes, fazendo uma triagem com prontuário integrado, avaliando todo o histórico do adolescente. Que atualmente o atendimento, a avaliação, são feitos logo que o adolescente chega na unidade. Que agora consegue planejar ações de saúde de forma mais igualitária, adequada e preventiva e não apenas em situações de urgência e queixa. Que atualmente consegue fazer com mais frequência ações de vacinação, o que antes era mais difícil por conta do alto número de internos. (...) Que atualmente consegue ter uma visão mais personalizada e geral do estado de saúde dos adolescentes” (declaração prestada pela enfermeira Erika Gomes Lopes Teles, servidora pública do Degase, em inspeção realizada pela DPRJ no Cense-Campos no dia 27/11/2019).
- 15 O fato de a superlotação gerar efeitos nocivos também aos agentes socioeducativos foi mencionado no relatório “Panorama das execuções dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2019, p.12).
- 16 Os dados obtidos pela pesquisa realizada em 2019 pelo CNJ “Reentradas e reiterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros”, que tinha por objetivo aferir os níveis de reentrada e reiteração de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em âmbito nacional, entre janeiro de 2015 e junho de 2019, demonstrou que a taxa de reentrada (23,9%) e a de reiteração (13,9%) foram e vêm se mantendo baixas, sobretudo quando comparadas à dos adultos (42,5%). (Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2019, p. 52.)
- 17 Em junho de 2018, foram 578 apreensões em flagrante por ato infracional, ao passo que, em maio e junho de 2019, foram 527 e 467 apreensões respectivamente, conforme dados extraídos do site do Instituto de Segurança Pública (ISP) do estado do Rio de Janeiro. Tais dados revelam que, desde 2019, quando os efeitos da decisão liminar foram estendidos, houve sensível redução do número de apreensões, em comparação com os anos anteriores. Disponível em: <https://www.ispdados.rj.gov.br:4432/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

Angélica Rodrigues da Silveira, graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. É defensora pública do estado do Rio de Janeiro e subcoordenadora da Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDEDICA)

Beatriz Carvalho de Araujo Cunha, graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestranda em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e pós-graduada em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). É defensora pública do estado do Rio de Janeiro.

Rodrigo Azambuja Martins, graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e mestre em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. É defensor público do estado do Rio de Janeiro e coordenador da Infância e Juventude da DPRJ.

*defensoria
pública de
sergipe:*

*proteção integral
e ressocialização*

a decisão no *habeas corpus* (HC) coletivo 143.988 foi um marco histórico em prol da reafirmação dos direitos dos adolescentes privados de liberdade e, certamente, muito comemorada por todos os agentes que lutam pela preservação desses direitos.

A superlotação, que se revela presente nas unidades de internação de vários estados da Federação, também é uma realidade em Sergipe. Tanto é que, em 2013, a Defensoria Pública ingressou com uma ação civil pública, visando à interdição do Centro de Atendimento ao Menor (Cenam), única unidade socioeducativa de internação do estado à época, devido às graves violações de direitos constatadas em inspeções e vistorias na unidade, advindas da superlotação, da falta de estrutura física, do ambiente insalubre, da alimentação inadequada e da ausência de ações socioeducativas nos moldes preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

Os adolescentes que cumpriam medida de internação viviam em completo estado de abandono, sem condições mínimas de higiene e habitabilidade. Em uma unidade com capacidade máxima para 54 adolescentes, havia 105. As rebeliões, violências e fugas eram constantes. De uma só vez, fugiram 49 adolescentes.

De 2013 para os dias atuais, pouca evolução ocorreu no sistema socioeducativo de Sergipe. Outra unidade fora construída no estado para abarcar os adolescentes em cumprimento de medida de internação, o Casem (Comunidade de Atendimento Socioeducativo Masculino). Porém, desde sua inauguração, encontra-se na capacidade máxima. O Cenam continua em funcionamento e, além de manter uma estrutura incompatível com os requisitos previstos na Constituição Federal (CF), ECA e Lei do Sinase (Lei 12.594/2012), viola frequentemente e sistematicamente os direitos inerentes aos jovens em cumprimento de medida de internação **diante do quadro de constante superlotação.**

Vale acrescentar que, no final de 2017, o Cenam chegou a comportar mais de 250 adolescentes na unidade, ou seja, quase cinco vezes mais do que sua capacidade máxima. À época do pedido de extensão de efeitos da decisão liminar no bojo do *habeas corpus* coletivo impetrado pela Defensoria Pública do estado do Espírito Santo (DPES), a unidade contava com 117 internos.

Por sua vez, a Unidade Socioeducativa de Internação Provisória (Usip) também se revela inadequada e superlotada. E essa superlotação se dá pelo fato de que constantes são as decisões pela prorrogação do prazo de internação provisória dos adolescentes, em flagrante violação ao que preconiza o art. 108 do ECA.

Apesar de o aumento da capacidade máxima da Usip ter passado de 45 para 55 adolescentes e de a unidade estar atualmente aquém dessa capacidade, nossa realidade é outra. E isso se deve às consequências da pandemia de covid-19 e ao cumprimento das orientações estabelecidas na Recomendação 62, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

É evidente que a superlotação, realidade constante no nosso estado, traz efeitos danosos aos direitos dos adolescentes internos. As unidades superlotadas viram verdadeiros depósitos de pessoas, sem poderem garantir o mínimo necessário para a existência e a ressocialização, ferindo-lhes a dignidade humana.

A decisão exarada no HC 143.988 fez valer o que preceituam a CF, o ECA e o Sinase e reafirmou, nesses 30 anos de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, que os adolescentes são sujeitos de direitos e devem ser tratados com dignidade e respeito.

Obstaculizar a superlotação nas unidades de internação existentes nos estados brasileiros vai reduzir as violações contra a dignidade humana, a doutrina da proteção integral e a ressocialização.

Certamente foi uma decisão acertada que repercutirá positivamente

em Sergipe, evitando que a internação se torne regra, e não exceção, e que os direitos dos adolescentes internos sejam preservados e a medida aplicada alcance sua finalidade ressocializadora e pedagógica. Tal decisão, tão esperada, será incansavelmente fiscalizada pela Defensoria Pública do Estado de Sergipe.

Andreza Tavares Almeida Rolim, defensora pública do estado de Sergipe há 12 anos, atuou em diversas comarcas no interior do estado e na capital, entre elas, a 2ª Defensoria Pública Cível de Itabaiana, Defensoria Pública Cível e Criminal de Campo do Brito, 21ª Defensoria Cível de Aracaju, 14ª Defensoria Cível de Aracaju, 1ª Defensoria Pública Cível de Nossa Senhora do Socorro e a 1ª Defensoria Pública Cível de São Cristóvão. Desde 2009, integra o Núcleo Especializado de Defesa à Criança e Adolescente (Nudeca). De 2015 a 2019, foi corregedora-geral da Defensoria Pública do Estado de Sergipe. Atualmente, é subcorregedora e diretora do Nudeca.

instituto

alana:

do menorismo

à proteção integral

i. introdução

Em agosto de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) emitiu decisão paradigmática no *habeas corpus* (HC) coletivo 143.988, decretando o fim da superlotação das unidades socioeducativas. A situação desumana e degradante vivenciada por adolescentes nessas unidades foi reconhecida enquanto ilegal frente a normativas nacionais e internacionais de defesa e promoção de direitos de crianças e adolescentes.

Este artigo, portanto, tem como objetivo analisar a referida decisão à luz do histórico da doutrina menorista anteriormente vigente, que apresenta nítidos resquícios no imaginário social nos dias atuais. Nesse sentido, os impactos estruturais da adolescência brasileira serão abordados na perspectiva de que a regra da prioridade absoluta, prevista constitucionalmente, não estará efetivada enquanto adolescentes – sobretudo negros e negras – aos quais se atribui a prática de atos infracionais estiverem marginalizados. Ainda, serão apresentados os principais desafios à garantia da prioridade absoluta no sistema socioeducativo.

ii. do menorismo à proteção integral de adolescentes

A legislação atenta a crianças e adolescentes existente no Brasil hoje é fruto de uma constante busca por avanços no tratamento conferido a esta parcela da população¹ e enfrenta cotidianamente desafios para sua total implementação.

A introdução do art. 227 no texto constitucional fez com que os direitos fundamentais assegurados a crianças e adolescentes tenham absoluta prioridade. Isso porque se reconhece o estágio peculiar de desenvolvimento de tais sujeitos, em suas vulnerabilidades e potencialidades, o que leva à necessidade de garantir seu melhor interesse e proteção integral, deveres que são de responsabilidade compartilhada entre Estado, famílias e sociedade. No mesmo sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) explicita que crianças e adolescentes devem estar em primeiro lugar nos serviços, políticas e orçamentos públicos. A despeito disso, o sistema socioeducativo encontra-se bastante precarizado: as políticas estão carentes de adequado monitoramento², os serviços muitas vezes têm baixa qualidade e estão superlotados (o que, inclusive, ensejou a propositura do HC coletivo 143.988) e a área enfrenta recorrentes cortes orçamentários³.

Há, como será detalhado adiante, enormes desafios para a implementação plena de tais normativas, especialmente em nosso país, marcado por tantas desigualdades estruturais, o que faz com que, mesmo que superado na lei, o menorismo gere ainda efeitos em nossa sociedade e, especialmente, para adolescentes em situação de vulnerabilidade, como é o caso daqueles(as) responsabilizados(as) pela justiça juvenil. Nesse sentido, é fundamental considerar que:



O foco desse sistema assistencial, assim como o do repressivo, sempre foi voltado para os mesmos grupos sociais, aqueles das classes sociais baixas e não brancas. [...] Por isso, a importância da compreensão da categoria menor em sua especificidade: ela não teve o papel de designar todas as crianças menores de idade, mas apenas aquelas que eram o foco do controle estatal⁴.



Talvez a imagem mais capaz de facilmente sintetizar o significado do menorismo vivo nos dias de hoje é a de adolescentes amarrados e ameaçados pela população⁵ em resposta ao suposto cometimento de atos infracionais. Necessário explicitar que esse tipo de ação popular – que

configura desumano e inaceitável ato de violência – não é mera reação a um ato potencialmente delituoso de uma pessoa em desenvolvimento. É, na verdade, sintoma de uma sociedade que ainda vê determinados grupos sociais, desde o começo da vida – os chamados pejorativamente de “menores” –, como não merecedores de atenção e cuidado estatal, e sim como um grupo social a ser extirpado da sociedade. Essa visão, de maneira recorrente, recai sobre grupos historicamente vulnerabilizados, marginalizados, discriminados, invisibilizados e criminalizados: adolescentes negros, pobres e periféricos.

Assim, o menorismo vivo ainda nos dias de hoje tem efeitos em diversas esferas. No imaginário social de suposta periculosidade de tais adolescentes em razão do discurso de ódio muitas vezes propagado por programas policiaiscos⁶, na escolha de quais corpos devem morrer e quais devem viver, o que resulta em um enorme contingente de crianças e adolescentes negros assassinados – de quase 5 mil pessoas de até 19 anos assassinadas em 2019, 75% eram negras⁷ – ou até mesmo no elevado número de adolescentes negros em restrição e privação de liberdade, sendo esta uma face oculta do que os movimentos negros têm chamado de genocídio da juventude negra⁸.

É por isso que falar sobre avanços e estratégias para a garantia da proteção integral de adolescentes em atendimento socioeducativo – como no caso do *habeas corpus* coletivo em favor de adolescentes privados de liberdade e relegados a unidades de internação superlotadas – é falar sobre superação do menorismo e das desigualdades que impactam a infância e a adolescência no Brasil.

Afinal, defender o sistema socioeducativo é reafirmar e implementar a doutrina da proteção integral e a necessária mudança no tratamento conferido a adolescentes, deixando para trás o modelo penal indiferenciado – que não diferenciava adolescentes de adultos – e o modelo tutelar – que diferenciava adolescentes de adultos mas os tratava com um olhar patologizante – e aplicando o modelo de responsabilidade de adolescentes, que reconhece sua condição de sujeito, e não de objeto, e visa assegurar seu melhor interesse, focando a justiça juvenil não mais na retribuição, e sim na inclusão e humanização de adolescentes historicamente objetificados em harmonia com a Constituição brasileira.

iii. impactos de desigualdades estruturais na adolescência e juventude no Brasil

É inegável que o Brasil é um país desigual, e os efeitos são nítidos e impactantes desde a mais tenra idade. De acordo com levantamento realizado pelo Fundo das Nações Unidas pela Infância (Unicef), 6 em cada 10 crianças e adolescentes no Brasil vivem na pobreza e têm, sistematicamente, seus direitos negados⁹. Trata-se de um contingente que não frequenta um estabelecimento educacional, que não possui acesso à internet, que é vítima do trabalho infantil e não tem acesso à moradia, à água e ao saneamento básico, por exemplo, em evidente afronta e violação à proteção integral que a esse grupo é garantida constitucionalmente, conforme tratado anteriormente.

Além da falta de acesso a direitos, adolescentes e jovens também são severamente acometidos pela violência. Em 2016, mais de 30 mil jovens entre 15 e 29 anos foram assassinados¹⁰; em 2018, homicídios foram a causa de 51,8% dos óbitos de adolescentes de 15 a 19 anos¹¹. A privação de direitos a que essa população está submetida é ainda mais agressiva em se tratando de adolescentes negros e negras, como também já apontado. Desta forma, a interseccionalidade é ferramenta analítica obrigatória para analisar o impacto das desigualdades estruturais na adolescência e juventude brasileira.

Na perspectiva racial, vale mais uma vez destacar que adolescentes negros e negras sofrem ainda mais pela falta de acesso à educação, à internet, à moradia, ao saneamento básico¹², assim como são as principais vítimas da violência: em 2017, 75,5% das vítimas de homicídios no Brasil eram pretas ou pardas; ainda, jovens negras têm 2,19 vezes mais risco de serem assassinadas do que jovens brancas¹³.

Não existem dúvidas de que enquanto houver racismo, e seu constante silenciamento, a população negra, desde o começo da vida, sofrerá com barreiras que operam de maneiras distintas para brancos e negros. Essa realidade viola frontalmente regras constitucionais, notadamente o art. 227 da Constituição Federal (CF), assim como dispositivos do ECA que determinam que nenhum adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, devendo ser punida ação ou omissão que atente contra seus direitos fundamentais.

O racismo e as desigualdades sociais, econômicas e de gênero são situações estruturais que agravam as condições desses adolescentes e os colocam em estado de vulnerabilidade, uma vez que são pessoas em peculiar e intenso estágio de desenvolvimento que necessitam de cuidados específicos que apenas a garantia plena dos seus direitos, com absoluta prioridade, pode assegurar.

Em se tratando de adolescentes no sistema socioeducativo, de acordo com Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) de 2017 – último levantamento publicado pelo governo federal –, a população parda e negra representava 56% do total de atendimentos das medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade, contra 22% de brancos e 16% que nem sequer apresentavam informação de cor¹⁴. Além disso, 81% das famílias desses adolescentes não possuíam renda ou tinham renda de apenas um salário mínimo¹⁵.

Esses dados sintomáticos revelam a recorrente punição de uma parcela da população marginalizada, que remonta ao processo histórico colonial, escravocrata e racista que nada assegurava aos mais pobres e vulneráveis. Os impactos das desigualdades estruturais na adolescência e juventude brasileira delineiam-se em políticas de controle de corpos juvenis selecionados. Ainda que sob o manto de um novo paradigma dos direitos de crianças e adolescentes, há uma crosta enraizada no imaginário social que diferencia adolescentes e menores, delimita acessos e impõe múltiplas violações e desafios a serem superados.

iv. desafios à garantia da prioridade absoluta no sistema socioeducativo

Em se tratando de adolescentes e jovens, a proteção especial e a absoluta prioridade não serão excluídas, suspensas ou limitadas em decorrência de eventual cometimento de ato infracional ou da responsabilização juvenil. A adolescência e juventude devem ser protegidas de maneira sistemática e coletiva em respeito à peculiar fase de desenvolvimento em que meninos e meninas se encontram conforme regrado no atual dispositivo constitucional. Portanto, a partir dessa regra, adolescentes ficam sujeitos à aplicação de medidas socioeducativas, após o devido processo legal, de acordo o art. 112 do ECA, com respeito aos direitos individuais e às garantias processuais igualmente estabelecidas nesse dispositivo.

Contudo, a garantia dos direitos com absoluta prioridade, bem como a efetiva proteção especial, apresenta desafios diversos no âmbito no sistema socioeducativo. Conforme explicitado anteriormente, a insistência na reprodução do menorismo e o racismo institucional são alguns desses desafios. A raça, nesses processos, é vista como elemento meramente formal, o que promove a invisibilidade do racismo e de outras discriminações, quando, de fato, deveria ser elemento central.

Ademais, a proposta de um trabalho de socioeducação muitas vezes dá lugar a um modelo de tratamento punitivista e criminalizante, em que a imposição de tratamentos cruéis, desumanos e degradantes vão se integrando nas rotinas das unidades socioeducativas¹⁶. Outro desafio é a presença de adolescentes gestantes, lactantes e mães privadas de liberdade com seus filhos e filhas¹⁷, em desrespeito à decisão proferida no âmbito do *habeas corpus* coletivo 143.641¹⁸. A inexistência de dados atualizados sobre adolescentes responsabilizados pela justiça juvenil e a baixa execução do orçamento previsto para manutenção da política pública revelam a extensão desses desafios¹⁹.

Impossível ainda não se referir à superlotação das unidades socioeducativas, tema fundante desta publicação. A histórica decisão referente ao HC 143.988 expõe a realidade na qual corpos de meninos e meninas são amontoados em condições insalubres, sem higiene, com racionamento de água, precária alimentação, escassas atividades pedagógicas e recorrentes abusos físicos e psicológicos²⁰.

O Brasil falha na proteção à infância, à adolescência e à juventude. Já no começo da vida, não promove direitos de maneira ampla, inclusiva e igualitária e, na adolescência e juventude, não garante o acesso às políticas públicas mínimas necessárias ao desenvolvimento humano, social e político, criando assim mecanismos de marginalização e criminalização desta parcela da população, e ainda não assegura e nem aplica medidas socioeducativas como previstas em lei. Além disso, não implementa uma justiça juvenil que compreenda a responsabilização como importante ferramenta pedagógica e assistencial para a quebra de ciclos de violência contra adolescentes e jovens e, conseqüentemente, toda a sociedade brasileira.

v. a decisão paradigmática do supremo tribunal federal no hc 143.988

O *habeas corpus* coletivo 143.988, impetrado junto ao STF em março de 2017 pela Defensoria Pública do estado do Espírito Santo (DPEES), referia-se aos adolescentes que cumpriam medidas socioeducativas na Unidade de Internação Regional Norte (Uninorte), no município de Linhares (ES). Posteriormente, juntaram-se à ação as Defensorias Públicas de diversos outros estados. O pedido, corroborado por várias organizações da sociedade civil atuantes na qualidade de *amici curiae*, enfatizou as múltiplas situações de violação de direitos a que os adolescentes eram submetidos em decorrência da superlotação da Uninorte: regularmente acima de 200% de ocupação, a unidade chegou a abrigar 250 adolescentes, embora sua capacidade máxima fosse de apenas 90 internos²¹. Esse grau de superlotação, replicado em unidades socioeducativas por todo o país, engendrava situações de insalubridade, maus-tratos e tortura.

A decisão do STF, em agosto de 2020, determinou o fim da situação de superlotação em unidades socioeducativas no Brasil e fixou critérios e parâmetros a serem observados em todas as unidades de internação socioeducativas do país. Entre esses critérios, incluem-se a adoção do princípio *numerus clausus* como estratégia de gestão (de forma que um novo ingresso a uma unidade só é aceito se uma vaga for aberta) e a reavaliação de internações referentes a atos infracionais cometidos sem violência ou grave ameaça à pessoa²². Para além de conceder a ordem do *habeas corpus*, a decisão reafirma o que já está solidificado nos dispositivos e documentos normativos internacionais²³: a privação de liberdade de uma pessoa em desenvolvimento deve ser excepcional. A imposição exagerada de medidas de internação, quando for possível aplicar medidas menos gravosas e mais adequadas, é ilegal. Em seu voto no HC 143.988, o ministro Ricardo Lewandowski reforça esse entendimento ao afirmar:



Devo desde já destacar que a violência anda lado a lado com a institucionalização sistemática de adolescentes, prevalecendo em unidades superlotadas (...). É preciso ter plena clareza de que a institucionalização provoca, na maioria das vezes, dano irreversível e permanente aos menores, porque, tendencialmente, sofrerão com a inconsistência do afeto, sobretudo do familiar, do qual são privados como decorrência da internação, e ainda, possivelmente, com outras formas de abuso e opressão. (STF, 2020)



Nesse sentido, a decisão do STF é paradigmática por reafirmar que as situações de insalubridade e violação de direitos causadas pela superlotação são especialmente graves no contexto da infância e da adolescência, tendo em vista a especial condição de desenvolvimento dessa população. O propósito socioeducativo da medida de internação não pode ser observado se não há condições materiais, humanas e estruturais mínimas que garantam a preservação mais básica dos direitos de adolescentes e jovens, e essa deturpação de propósito gera danos irreversíveis a pessoas ainda em formação, como demonstrado pelo *amicus curiae* admitido no processo:



Ela [a superlotação] é resultado direto da ausência de investimento efetivo por parte dos órgãos políticos e de opção pelo encarceramento como tratamento prioritário de conflitos, pelo Judiciário local e Ministério Público. Sendo assim, qualquer remédio judicial à situação dos pacientes deve levar em conta o ambiente a que estão submetidos, e à necessidade de medida ao mesmo tempo urgente e que garanta a redução da superlotação de maneira minimamente sustentável.²⁴



A superação da superlotação nas unidades socioeducativas significa a simples aplicação da regra da prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes nos termos em que foi desenhada: como limitadora e condicionante do poder discricionário do administrador público e como comando constitucional orientador de todas as tomadas de decisão nos três Poderes do Estado brasileiro, inclusive no âmbito do Judiciário. Nesses termos, a implementação do Observatório Judicial, proposto pelo ministro Edson Fachin²⁵ para o acompanhamento e monitoramento da decisão, representa um desafio e um passo fundamental para a sua efetivação. A consolidação dos dados estatísticos acerca do cumprimento das medidas estabelecidas é um requisito indispensável de transparência e de garantia da superação de uma situação crônica de violação de direitos, em especial no âmbito da justiça juvenil.

considerações finais

Neste artigo, analisamos a importância do HC 143.988 na efetivação da regra constitucional da prioridade absoluta de crianças e adolescentes no sistema socioeducativo. No entanto, para além disso, buscamos identificar as razões históricas e estruturais que fizeram o sistema socioeducativo se estabelecer como um espaço de superlotação, violação de direitos e do racismo institucional, considerando os impactos das desi-

gualdades na infância, adolescência e juventudes brasileiras e o contexto jurídico e social que tornou o referido HC necessário.

Em especial, a doutrina menorista, embora superada no ordenamento jurídico brasileiro e substituída pela doutrina da proteção integral, ainda deixa marcas e efeitos concretos na mobilização indiscriminada do sistema socioeducativo como solução para um amplo espectro de problemas e vulnerabilidades. Essa prática acaba por gerar, efetivamente, uma situação de múltiplas violações de direitos de crianças e adolescentes, uma vez que as vulnerabilidades se originam na violação do dever de cuidado que o Estado, as famílias e a sociedade têm perante essa população. É intrínseco a esse processo o racismo estrutural e institucional que identifica crianças e adolescentes negros não como sujeitos em estágio peculiar de desenvolvimento, mas sim como objetos criminalizados, marginalizados, invisibilizados e vulnerabilizados através de uma política menorista e racista.

O HC 143.988 representa um marco de grande importância para uma defesa do sistema socioeducativo que promova seu papel na implementação da doutrina da proteção integral e na superação de práticas menoristas. Trata-se da garantia do nível mais básico de proteção: o fim da superlotação significa um nível mínimo de salubridade e dignidade para adolescentes e jovens em unidades socioeducativas. A partir desse marco, surgem novos desafios: o primeiro deles é garantir a sua implementação, para a qual é indispensável o papel do Observatório Judicial e a aplicação dos parâmetros determinados no HC, de forma que a superlotação seja efetivamente superada em todas as unidades socioeducativas do país. O segundo é avançar para tornar realidade um sistema socioeducativo que não só impeça uma nova violação de direitos de crianças e adolescentes, mas que também funcione para assegurar o seu melhor interesse, reconhecendo a sua condição de sujeitos de direitos, em condição especial de desenvolvimento, e tendo como fim a garantia de sua proteção integral.

Notas de rodapé

- 1 Destaca-se que o debate constituinte e a aprovação do ECA foram permeados por ampla participação social. Nesse sentido: “[...] A questão da criança e do adolescente foi objeto de um movimento social que conseguiu penetrar na tessitura constituinte e fazer-se presente como participante da sociedade civil. Lembro que a emenda popular Criança e Constituinte – que reivindicava direitos básicos para a criança e o adolescente – foi a recordista absoluta em número de assinaturas. Assim, enquanto fontes que tratam de temas polêmicos da Assembleia Nacional Constituinte não incluem a questão da criança e do adolescente, a participação de população em geral, através de entidades representativas, atribui-lhe destaque no processo constituinte” (PINHEIRO, 2004, p. 347).
- 2 A título de exemplo, verifica-se que reuniões da Comissão de Acompanhamento Socioeducativo, previstas no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, não estão funcionando e há ausência de dados oficiais e atualizados sobre as condições dos atendimentos socioeducativos.
- 3 O relatório “O Brasil com baixa imunidade: balanço do orçamento geral da União 2019”, traz indícios das causas dessa privação de direitos na infância e adolescência. Como exemplo, cita-se aqui a Política Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, que contempla o Sistema de Garantia de Direitos, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Sistemas de Informação (Sipia), Conselho Tutelar, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência sexual, enfrentamento da violência letal pelo Programa de Proteção de Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAM), direito à convivência familiar e comunitária, atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e com direitos violados, ameaçados ou restritos, erradicação do trabalho infantil, proteção ao adolescente trabalhador e a precarização de suas ações. “Em 2012, esse programa contava com 13 ações; em 2019, com 4, o que demonstra que algumas estratégias deixaram de ser prioritárias no decorrer desse tempo, por exemplo, a ação: Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil. Avaliando a execução financeira desse programa em 2019 e os números de crianças e adolescentes que ainda estão em situação de rua, de violência, de extrema pobreza, fora da escola, entre tantas outras violações, o questionamento que se faz é se teremos chegado ao menos próximos de cumprir o Plano Decenal em 2021.”
- 4 BUDÓ, Marília de Nardin. **Vulnerabilidade, exclusão, seletividade: o menorismo vivo nas decisões do STJ sobre o ato infracional**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=faf02b2358de8933>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- 5 Nesse sentido: <https://veja.abril.com.br/brasil/mais-um-adolescente-e-amarrado-em-poste-no-rio/>. Acesso em: 28 fev. 2021.
- 6 No âmbito desses programas ditos jornalísticos e noticiosos, inscrevem-se os programas policiais, caracterizados pela denúncia de casos criminais e policiais. É comum que sejam exibidos em horário acessível e destinado a crianças e adolescentes, o que, muitas vezes, impõe uma dupla violação: de um lado, a inadequação do conteúdo; de outro, a exposição de pessoas, em desrespeito ao seu direito de imagem, presunção de inocência e outras garantias fundamentais – motivo pelo qual merecem atenção e carecem de regulação e fiscalização. Nesse sentido: “Enquanto apontam supostos culpados pelos crimes que narram, tais programas expõem vítimas e acusados, violam direitos de crianças e adolescentes, promovem o racismo, o machismo e a homofobia e legitimam e estimulam a violência policial. Apesar de tais violações serem condenadas por inúmeras normativas nacionais e diferentes tratados internacionais ratificados pelo Brasil, elas seguem acontecendo e têm sido cada vez mais recorrentes na televisão brasileira” (MOURA, 2015, p. 9).
- 7 FBSP. **14º Anuário de Segurança Pública**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/02/anuario-2020-final-100221.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2021.
- 8 BUDÓ, Marília de Nardin. **Vulnerabilidade, exclusão, seletividade: o menorismo vivo nas decisões do STJ sobre o ato infracional**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=faf02b2358de8933>. Acesso em: 15 dez. 2017.
- 9 UNICEF. **Pobreza na infância e na adolescência**. 2018. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/156/file/Pobreza_na_infancia_e_na_adolescencia.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.
- 10 MUGGAH, Robert; PELLEGRINO, Ana Paula. **Prevenção da violência juvenil no Brasil: uma análise do que funciona**. 2020. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/youth_violence%20%281%29.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.
- 11 CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da violência**. 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.
- 12 UNICEF. **Pobreza na infância e na adolescência**. 2018. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/156/file/Pobreza_na_infancia_e_na_adolescencia.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.
- 13 BRASIL. **Índice de vulnerabilidade juvenil à violência**. 2017. Disponível em: <http://portalods.com.br/wp-content/uploads/2018/01/indice-de-vulnerabilidade-juvenil-a-violencia-2017.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- 14 MMFDH. **Levantamento Anual do Sinase**. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- 15 Ibidem.
- 16 BRASIL. **Relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura**. 2017. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.br/temas-de-atuacao/tortura/relatorios-mnnc/mnnc-relatorio-anual-2017-2018>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- 17 SOUZA, Mayara Silva de; SILVA, Leticia Carvalho. **Maternidade, privação e pandemia: pela liberdade de meninas gestantes e mães no sistema socioeducativo**. Prioridade Absoluta. 30 set. 2020. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/maternidade-privacao-e-pandemia-pela-liberdade-de-meninas-gestantes-e-maes-no-sistema-socioeducativo/>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- 18 Decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal que, desde 2018, determinou que adolescentes privadas de liberdade provisoriamente que sejam gestantes, lactantes ou mães de crianças e de pessoas com deficiência têm o direito de guardar o julgamento dos seus processos em casa.

- 19 INESC. **O Brasil com baixa imunidade – balanço do orçamento geral da União 2019**. 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/obrasilcombaixaimunidade/>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- 20 BRASIL. **Relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura**. 2017. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/tortura/relatorios-mnpc/mnpct-relatorio-anual-2017-2018>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- 21 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (2ª Turma). **Habeas corpus 143.988**. Relator: Min. Edson Fachin. 26 de agosto de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5189678>. Acesso em: 10 abr. 2021.
- 22 *Ibidem*.
- 23 Entre os dispositivos em questão, destacam-se: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da Organização das Nações Unidas, promulgado no Brasil pelo Decreto 592, de 6 de julho de 1992, que determina expressamente que o processo aplicável a adolescentes leve em conta a idade e a importância de promover sua reintegração social (art. 14); e as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Mandela), que determinam que a privação de liberdade somente pode ocorrer em condições que garantam o respeito aos direitos humanos dos jovens, assegurando seu são desenvolvimento e dignidade (regra 12).
- 24 CONECTAS DIREITOS HUMANOS; INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS; INSTITUTO ALANA. *Amicus curiae* ao *habeas corpus* 143.988/ES. São Paulo, 05 de outubro de 2017, p. 12. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2018/08/amicus-hc-uninorte.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2021.
- 25 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (2ª Turma). *Habeas corpus* 143.988. Relator: Min. Edson Fachin. 26 de agosto de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5189678>. Acesso em: 10 abr. 2021.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DANTAS, Thais.; PERISSE, Guilherme; HARARI, Thais Taddei. Aumento do tempo de internação e redução da maioridade penal: uma análise à luz dos desafios na implementação do sistema socioeducativo e da eficácia da prioridade absoluta da criança e do adolescente. In: VIEIRA, Marcelo de Mello; BARCELOS, Paulo Tadeu Righetti (Org.). **Atos infracionais e socioeducativo: construindo bases para um direito infracional juvenil**. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Plácido, 2019, p. 123-148.

DANTAS, Thais. A proteção da infância e da adolescência frente a conteúdos inadequados nas diferentes mídias. In: CABELLO, Janaína; LINS, Heloisa Mattos (Org.). **Mídias, infâncias e diferenças**. 1ª ed. Campinas: Leitura Crítica, 2017, p. 111-127.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. **Revista Arte & Ensaios**. nº 32. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993>. Acesso em: 21 ago. 2020.

MOURA, Iara Gomes de. Os programas “policiarescos” no contexto histórico. In: ANDI (Org.). **Violações de direitos na mídia brasileira – Volume II**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.andi.org.br/publicacao/guia-de-monitoramento-violacoes-de-direitos-na-midia-brasileira-ii>. Acesso em: 30 ago. 2017.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte. In: **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 9, n. 3, p. 343-355, set./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pe/v9n3/v9n3a02.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2017.

Laura Alves Gonzaga, graduada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Integrou a equipe do Instituto Alana de 2016 a 2018.

Letícia Carvalho Silva, graduada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), é coordenadora da Clínica de Direitos da Criança e do Adolescente vinculada à mesma instituição e foi bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET) – Sociologia Jurídica. Integra a equipe jurídica do Instituto Alana.

Mayara Silva de Souza, graduada em Direito pela Universidade São Judas Tadeu (USJT), mestranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-graduada em Legislativo e Democracia no Brasil pela Escola do Parlamento de São Paulo, bolsista do Programa Avançado em Gestão Pública pelo Insper e pesquisadora no Núcleo de Justiça Racial e Democracia da Faculdade de Direito da FGV São Paulo. É co-cordenadora do grupo de trabalho de juventudes da Comissão de Política Criminal e Penitenciária da Ordem dos Advogados do Brasil da Seccional de São Paulo (OAB-SP), membro da Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da OAB-SP e da Coalizão pela Socioeducação, ex-conselheira do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), conselheira consultiva do Instituto Mundo Aflora e líder do Programa Marielle Franco de Aceleração do Desenvolvimento de Lideranças Femininas Negras. Integrou a equipe do Instituto Alana de 2018 a 2021.

Thaís Nascimento Dantas, graduada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), pós-graduada em Políticas Públicas para a Igualdade na América Latina pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso) e bolsista do Master em Estado de Direito e Democracia Constitucional da Universidade de Gênova e mestrandia do programa de pós-graduação Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam/USP). É vice-presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Ordem dos Advogados do Brasil da Seccional de São Paulo (OAB-SP), coordenadora do Núcleo de Direitos da Criança e do Adolescente da Escola Superior de Advocacia de São Paulo (ESASP) e ex-conselheira do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Integrou a equipe do Instituto Alana de 2013 a 2021.

conectas
direitos
humanos:

a luta por
direitos

o princípio numerus clausus é a aplicação de regra simples: se não há vagas, não se pode prender. O Supremo Tribunal Federal (STF) aplicou tal regra ao sistema socioeducativo brasileiro através do *habeas corpus* (HC) coletivo 143.988, que analisava a situação da chamada Uninorte, em Linhares, no Espírito Santo, após décadas de lutas por direitos, em que todas as instituições foram chamadas a efetivar a prioridade absoluta dos direitos da criança defendida na Constituição Federal (CF) de 1988. Tal esforço foi levado às instâncias internacionais resultando em contínuas condenações do Estado brasileiro, entendido de forma ampla como a soma de todas as suas instituições, pela falha em garantir condições mínimas para adolescentes acusados de infringir a lei.

Já em 2002, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), respondendo à denúncia do Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Cejil), narrou o caminho judicial da luta por direitos dos adolescentes privados de liberdade na antiga Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor (Febem), ao decidir pela urgência da medida¹:



O Ministério Público ingressou com Ação Civil Pública no ano de 1992 em nome dos adolescentes custodiados na Unidade Imigrantes da FEBEM onde denunciou todas as irregularidades existentes nesse Complexo e que colocava em risco a vida e a integridade física desses adolescentes. Em agosto de 1995 foi proferida sentença de Primeira Instância condenando a FEBEM a “promover reformas para sanar gravíssimas irregularidades constatadas (falta de atendimento médico, psicossocial, condições mínimas de higiene,

salubridade, habitabilidade, superlotação etc.”, num prazo de 90 dias. Em 1997, o Tribunal de Justiça de São Paulo confirmou a referida decisão. A FEBEM interpôs Recurso Especial e Extraordinário para reformar o acórdão, que, segundo consta das informações do peticionário, encontram-se aguardando julgamento respectivamente no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. No ano de 2000 foi interposta a segunda Ação Civil Pública a favor dos adolescentes custodeados pela FEBEM. Segundo os peticionários, a demanda estava suspensa aguardando eventual proposta de acordo.



A trajetória da Conectas Direitos Humanos se confunde com a busca por um mínimo de humanidade na detenção de adolescentes. Desde 2003, a Conectas atua em litígio estratégico, denúncia internacional e incidência política para expor as violações que ocorrem nos centros de privação de liberdade de adolescentes. Com foco inicial nos grandes centros da extinta Febem, a Conectas colaborou com familiares de adolescentes, como a Associação de Mães e Amigos de Crianças e Adolescentes em Risco (Amar), para buscar reparação das violações cometidas e reforma estrutural do sistema socioeducativo de São Paulo, culminando com o fechamento do Complexo do Tatuapé², em São Paulo, e a reformulação dos centros de detenção para locais menos assemelhados à arquitetura prisional.

No Espírito Santo, estado origem do caso levado ao STF, a Justiça Global e o Centro de Defesa de Direitos Humanos (CDDH) da Serra (ES), em parceria com a Pastoral do Menor e apoio da Clínica de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, buscaram medidas cautelares em defesa dos adolescentes internados na Unidade de Internação Socioeducativa (Unis) em Cariacica, região metropolitana de Vitória, em 2009. A Corte Interamericana de Direitos Humanos conferiu proteção urgente para a integridade física dos adolescentes após episódios de violência e constatação de péssimas condições de detenção, em 2011³, com sucessivas prorrogações. Já naquela época, as peticionárias apontavam a continuidade das violações em outros centros de internação após a transferência de adolescentes, sobretudo no interior do estado⁴.

As condenações se repetem, sempre levando em conta a urgência em garantir a segurança de adolescentes, por situações análogas que se repetem em praticamente todas as regiões do país, como no Ceará⁵, Rio de Janeiro e São Paulo⁶. Já em 2018, a CIDH demonstra preocupação pelo crescente número de mortes de adolescentes internados, após episódios em Goiás e no Ceará⁷.

Em 2017, a sociedade civil brasileira⁸, de diferentes estados e regiões, levou a falência estrutural do sistema socioeducativo brasileiro à CIDH. Na ocasião, o Estado foi denunciado pelo abuso de internações cautelares, discussões sobre redução da maioria penal e aumento do tempo de internação, incapacidade de remediação por mortes e tortura no interior do sistema. Tal audiência resultou na visita da CIDH ao Brasil para aproximação com a realidade local. Nesta, que incluiu missões *in loco* a três estados, a Comissão constatou “padrões de maus-tratos e tortura”, “confinamento excessivo que pode chegar a 23h diárias”, “condições de detenção semelhantes às medidas carcerárias”, “instalações precárias” e requereu “medidas urgentes para erradicar práticas que atentem contra a integridade de crianças e adolescentes”⁹, ao constatar “a persistência de consideráveis desafios enfrentados pelo SINASE em seu funcionamento operacional”.

Ainda em 2017, a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu resolução para buscar medidas estruturais de não repetição para violações em locais de privação de liberdade no país¹⁰. Entendeu que os casos se repetiam, em diversos períodos e regiões, o que demandava uma análise holística sobre a incapacidade do Estado brasileiro em prover dignidade para as pessoas detidas. Com razão, analisou a situação do sistema prisional e socioeducativo conjuntamente, requerendo informações concretas sobre as falhas estruturais que perpetuavam a situação.

Tal histórico de atuação, repetido em diversos estados, marca a resposta do Brasil às condenações internacionais. O contínuo superencarceramento, somado às medidas de austeridade cada vez mais presentes, significa que um número cada vez maior de jovens é submetido a condições desumanas de detenção e à perseguição pelo sistema de justiça. Embora a sociedade civil e, posteriormente, a Defensoria Pública se esforcem para levar as denúncias ao olhar público, o constante fluxo de detenções esvazia as medidas de não repetição e impede o provimento de serviços básicos a jovens em situação social precária. Relatório da Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (Anced) enviado à CIDH em 2017 dá o tom da superlotação em centros de detenção em todo o Brasil¹¹. Referindo-se ao Rio de Janeiro:



As 10 unidades de internação do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE), vinculado à Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro, tinham 1.913 adolescentes em cumprimento de medida de internação, em junho de 2017. A capacidade total dessas unidades, no entanto, é de 986 vagas, ou seja, 194% acima da capacidade!



Quanto a isso, é preciso lembrar que uma parcela considerável de adolescentes internados foi presa em flagrante com baixa quantidade de drogas. Embora o trabalho infantil seja proibido e o aliciamento por grupos de comércio de drogas seja considerado uma das piores formas de trabalho infantil, essas crianças não são vistas como vítimas, mas julgadas como um adulto que teria cometido um crime grave. A Súmula 492, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), enfrenta o problema frontalmente, mas, ainda assim, juízes seguem optando por prender adolescentes por suposta participação no comércio de drogas. Estudo recente do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CeSEC) ilustra bem as dificuldades enfrentadas pelos adolescentes internados no âmbito da “guerra às drogas” – muitos deles, tendo parentes próximos presos, ajudam no sustento da família, não receberam educação formal adequada e buscavam diversas formas de sustento¹².

o remédio deve se adequar à violação

A expansão da ordem no HC coletivo 143.988, como demonstrado, não surge no vácuo, mas como última tentativa do sistema de justiça brasileiro em responder à falência estrutural do sistema socioeducativo à flagrante ilegalidade de manter adolescentes presos em condições desumanas. Nesse sentido, é medida judicial inovadora, inspirada em casos paradigmáticos internacionais¹³, para dar efetividade ao Direito.

O caso chega à Conectas através da Defensoria Pública do estado do Espírito Santo (DPES), já percorrido todo o sistema de justiça local e federal, já negada a liminar em *habeas corpus* pelo ministro relator, sem que a urgência do caso tenha sido enfrentada. Em conjunto com o Instituto Alana e o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), são reforçados, inicialmente, os argumentos da DPES por todo o histórico de condenações internacionais do país, comprovação de violações dispersas de forma estrutural, bem como da necessidade de atuação do Judiciário para garantia de direitos coletivos de adolescentes. O histórico de lotação da Uninorte, em Linhares, superando os 200% em cada uma das medições recentes, não deixava dúvidas: os adolescentes ali encarcerados estavam sofrendo tratamento cruel ou degradante.

Não há socioeducação possível quando um local feito para 90 pessoas abriga mais de 200. Mais do que isso, a superlotação vai além do espaço físico: o número de vagas é também baseado na capacidade de

prover serviços básicos, como acesso à educação, atividades esportivas, saúde e atenção psicológica.

O art. 25, I do Pacto de São José da Costa Rica exige que toda pessoa tenha “**direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo**” contra “atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, pela lei ou pela presente Convenção”. Já o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da Organização das Nações Unidas (ONU), promulgado no Brasil pelo Decreto 592, de 6 de julho de 1992, determina em seu art. 14 que **o processo aplicável a adolescentes leve em conta sua idade** e a importância de promover sua reintegração social, bem como, em seu art. 10, o direito dos adolescentes de serem separados de adultos e julgados **o mais rápido possível**.

A necessidade de um remédio jurídico adequado para violações de direitos humanos, quando relativo aos direitos de crianças e adolescentes, reveste-se de urgência. Quando o assunto é sobre a liberdade e a integridade física de adolescentes, a resposta do sistema de justiça deve ser ampla e irrestrita, além de adequada ao período acelerado de formação juvenil. Nesses casos, a busca individual por direitos torna-se inócua, pelo princípio da brevidade das medidas, e qualquer permanência, mesmo que rápida, em tais locais, configura violação permanente. No entendimento da corte, um “recurso [judicial] não será eficaz se não se resolve dentro de um prazo que permita amparar a violação reclamada¹⁴”. Nesse sentido, a ordem coletiva de *habeas corpus*, fundamentada no controle rígido da ocupação de locais de privação de liberdade, é a única medida minimamente eficaz para impedir a repetição de violações.

Por fim, a busca por um sistema socioeducativo que alcance o patamar previsto na CF continua. Em relatório recentemente publicado sobre a visita oficial de 2018, a CIDH apontou que “não houve ações significativas do Estado para superar¹⁵” as observações feitas. A limitação da ocupação das unidades surge, então, como ferramenta importante, que deve ter sua eficácia fiscalizada constantemente pela sociedade civil, a fim de alcançar todo o território nacional. Embora traga um alívio, a reforma do sistema socioeducativo deve ser contínua e contar com o engajamento da sociedade e do sistema de justiça para buscar medidas efetivamente estruturais, preferencialmente pautadas na não internação e na atenção integral aos adolescentes em conflito com a lei.

Notas de rodapé

- 1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos. RELATÓRIO N° 39/02, PETIÇÃO 12.328 -ADOLESCENTES CUSTODIADOS PELA FEBEM, 9 de outubro de 2002. Disponível em <https://cidh.oas.org/annualrep/2002port/brasil12328.html>.
- 2 Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/47251/foi-anunciada-para-hoje-a-desativacao-do-complexo-tatuape-da-antiga-febem--atual-fundacao-casa>.
- 3 Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/socioeducativa_se_01_portugues.pdf
- 4 Disponível em: <http://www.global.org.br/blog/corte-da-oea-reforca-determinacao-para-que-estado-brasileiro-proteja-a-vida-de-adolescentes-no-espírito-santo/>
- 5 Medida cautelar 60-15.
- 6 Comissão da OEA manda São Paulo parar violência contra jovens infratores. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-03/comissao-oea-manda-sp-parar-violencia-jovens-infratores>
- 7 CIDH manifesta preocupação pelas contínuas mortes de adolescentes em centros socioeducativos no Brasil. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2018/138.asp>.
- 8 Audiência “Brasil: adolescente em conflito com a lei”. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=5U6_O9OcaFY&list=PL5QlapyOGhXtAKnNM2_Bv3PURVQbaiF-s&index=8. Participantes: ANCED, CDHS, Cedeca Ceará, Cedeca Sapopemba, Conectas Direitos Humanos, Defensoria Pública do Estado da Bahia, Defensoria Pública Geral do Estado do Ceará, Defensoria Pública do estado do Espírito Santo, Defensoria Pública do Estado de Goiás, Defensoria Pública de Mato Grosso do Sul, Defensoria Pública do Estado do Pará, Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, DNI – DEI – DCI – The Worldwide Movement for Children’s Rights, Gajop, GPESC, Instituto Alana, Instituto Braços, IBCCRIM, Instituto dos Defensores de Direitos Humanos, Justiça Global, Núcleo Especializado de Infância e Juventude da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, OMCT – SOS Torture Network, Pipa/UFRGS, Renade e Redlamyc.
- 9 CIDH encerra visita ao Brasil. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2017/209A.asp>.
- 10 Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/asuntos_unidad_se_01_por.pdf.
- 11 Relatório da situação dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil, no âmbito da justiça juvenil. Disponível em: <http://www.ancedbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/11/Relatorio-ANCED-para-CIDH.pdf>.
- 12 Ganhar a vida, perder a liberdade. 2020. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/projeto/trafico-de-drogas-e-adolescentes-em-medida-de-internacao/>
- 13 Destacam-se o chamado Plata v. Brown, dos Estados Unidos, e Comisarias de Buenos Aires, apresentado pelo Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), na Argentina.
- 14 Caso “Instituto de Reeducación del Menor” v. Paraguay. Sentença de 2 de setembro de 2004, par. 245.
- 15 Situação dos Direitos Humanos no Brasil. p. 216. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/050.asp>

Henrique Apolinario, graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) e mestre em Política e Prática de Direitos Humanos pelo programa Erasmus Mundus. É assessor para a América Latina na Organização Mundial Contra a Tortura. Foi advogado da Conectas Direitos Humanos.

João Paulo de Godoy, formado em direito pela Universidade de São Paulo e atua com direitos humanos há mais de dez anos. Atualmente, é advogado do Programa de Litígio Estratégico da Conectas.

*grupo de atuação
estratégica
das defensorias
públicas estaduais
e distrital:*

*uma importante
vitória para todos os
adolescentes brasileiros*

i. introdução

Formalizado por meio de um Acordo de Cooperação Técnica, assinado em outubro de 2016, o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (Gaets) tem como objetivo principal oportunizar a participação das Defensorias Públicas Estaduais e da Defensoria Pública do Distrito Federal em processos perante os tribunais superiores, principalmente no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Supremo Tribunal Federal (STF), exercendo a defesa da população hipossuficiente e zelando pela efetivação dos seus direitos e garantias fundamentais, em demandas cujo deslinde possua um interesse não somente local, mas também nacional.

Compõem atualmente o Gaets as 13 Defensorias Públicas Estaduais com representação física em Brasília¹. Nada obstante, outro termo de cooperação, assinado em fevereiro de 2020, permite também a atuação de Defensorias Públicas sem representação em Brasília nas demandas em curso no STJ.

A atuação do Gaets se concretiza como parte ou *amicus curiae* em processos com temas de relevância nacional, notadamente em recursos especiais repetitivos, recursos extraordinários com repercussão geral,

ações de controle concentrado de constitucionalidade e *habeas corpus* coletivos, entre outros.

Nesse contexto, também está inserida uma firme atuação em favor e para a proteção de crianças e adolescentes, em processos com essa temática que aportam nos tribunais superiores.

No presente artigo, analisamos a atuação específica do Gaets no bojo do *habeas corpus* (HC) coletivo 143.988, impetrado originalmente pela Defensoria Pública do estado do Espírito Santo (DPES), incluindo as motivações e argumentos que levaram ao pedido de ingresso do Gaets como *amicus curiae*, o deferimento do pedido pelo relator do *habeas corpus*, as manifestações e sustentações orais formuladas e o resultado dessa atuação na concessão final da ordem, bem como os efeitos da decisão para os adolescentes internados nas demais unidades federativas e para consolidação do HC coletivo na jurisprudência dos tribunais superiores.

No primeiro capítulo, fazemos um breve histórico do *habeas corpus* coletivo no STF, caminho que levou à impetração, conhecimento e concessão da ordem no HC 143.988.

No segundo capítulo será analisada, especificamente, a atuação do Gaets no HC 143.988, e no terceiro capítulo analisamos as implicações do julgamento para os adolescentes submetidos a medidas de internação em outros estados e a consolidação do *habeas corpus* coletivo nos tribunais superiores.

ii. o *habeas corpus* coletivo no supremo tribunal federal

Impetrado no STF em 8 de maio de 2017, pelo Coletivo de Advogados em Direitos Humanos (CADHu), o *habeas corpus* coletivo 143.641 buscava uma solução para o problema das mães presas provisoriamente e tinha como pacientes “todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional, que ostentem a condição de gestantes, de puérperas ou de mães com crianças com até 12 anos de idade sob sua responsabilidade, e das próprias crianças”. A relatoria ficou com o ministro Ricardo Lewandowski e a ordem seria julgada pela Segunda Turma da Suprema Corte.

Diante da importância das medidas solicitadas na impetração, o Gaets decidiu ingressar no *habeas corpus* como *amicus curiae* no sentido de contribuir com informações e dados para a solução da causa. Dessa

forma, todas as Defensorias integrantes do grupo poderiam levar ao conhecimento do tribunal as suas respectivas realidades sobre a situação das mulheres gestantes e mães encarceradas provisoriamente. O Gaets foi admitido nos autos em 26 de outubro de 2017.

O julgamento do *habeas corpus* ocorreu perante a Segunda Turma do STF no dia 20 de fevereiro de 2018. O Gaets sustentou oralmente da Tribuna² pelo conhecimento e pela concessão integral da ordem, ressaltando experiências e casos concretos em que mães gestantes não possuíam qualquer assistência médica, davam à luz em condições precárias, conviviam com seus filhos recém-nascidos em ambientes insalubres e logo após eram deles separadas de maneira insensível e abrupta – além daquelas mães que, após presas, tinham que deixar seus filhos pequenos com familiares e, na ausência desses, em instituições de acolhimento. Foi salientado, também, que a ordem deveria alcançar as mães e gestantes adolescentes que se encontrassem internadas em condições semelhantes³.

Ao final do julgamento, por maioria de votos, a Segunda Turma do STF conheceu do *habeas corpus* coletivo, situação que fortaleceu a possibilidade de tão importante instrumento perante a Suprema Corte, e concedeu a ordem, nos termos do voto do relator, estendendo-a também, como requerido, para as adolescentes grávidas e mães privadas de liberdade provisoriamente⁴.

O *habeas corpus* 143.641, assim, ficou conhecido por ter sido o primeiro HC de natureza coletiva a ser concedido pelo STF. Todavia, é importante ressaltar impetrações anteriores que pavimentaram o caminho que levaria à concessão da ordem no referido HC.

O *habeas corpus* 118.536 foi impetrado pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em 2 de julho de 2013 em favor das “pessoas presas nos pavilhões de medida preventiva de segurança pessoal e disciplinar da Penitenciária Tacyan Menezes de Lucena, em Martinópolis-SP”, no sentido de lhes ser garantido banho de sol diário.

Apesar do indeferimento do pedido de liminar, em 27 de agosto de 2013, o ministro relator, Dias Toffoli, determinou a requisição de informações à autoridade coatora. Dessa forma, deu prosseguimento à impetração e indicou a viabilidade da ação e a possibilidade de sua concessão. Não seria demais afirmar, assim, no que se refere à admissibilidade do coletivo no STF, que o HC 118.536 foi pioneiro. O Ministério Público Federal (MPF) ofereceu parecer no sentido da concessão da ordem. A Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE/BA) e a Defensoria Pública da União (DPU) ingressaram com pedidos e foram admitidas como *amici curiae*.

Finalmente, em 15 de junho de 2018, por decisão monocrática, o ministro Dias Toffoli concedeu a ordem coletiva, com base na jurisprudência que se formava com a decisão no HC 143.641, e determinou que o STJ desse seguimento ao HC 269.265, anteriormente lá impetrado, e analisasse a questão de fundo objeto daquele *habeas corpus* também coletivo⁵.

Denegada a ordem no STJ, mais uma vez, foi preciso recorrer ao STF por meio de novo *habeas corpus* coletivo autuado como HC 172.136 e distribuído ao ministro Celso de Mello. Em razão da sensibilidade que lhe era habitual com relação a questões humanitárias e que envolviam direitos e garantias fundamentais, o ministro concedeu a liminar e, posteriormente, a ordem integralmente, no que foi acompanhado por unanimidade pelos demais ministros integrantes da Segunda Turma do STF: Gilmar Mendes, que declarou voto, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Edson Fachin.

Além de reafirmar a importância e o cabimento do *habeas corpus* de natureza coletiva, o ministro relator concedeu a ordem de ofício e, diante da relevância da questão tratada, não apenas acolheu pedido de extensão da Defensoria Pública para todos os demais presídios do estado, como estendeu a ordem a todas as pessoas presas, independentemente do presídio em que se encontrem, concedendo a ordem coletiva para qualquer estabelecimento prisional em território nacional.

Na mesma época do HC 118.536, ainda em 2013, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo impetrou mais dois *habeas corpus* coletivos perante o STF: o HC 117.149, em favor dos “sentenciados formalmente em regime semiaberto que permanecem custodiados no Centro de Detenção Provisória II de Osasco”, em 17 de março, e o HC 119.753, em favor da “coletividade de pessoas presas em regime inadequado no CDP de Osasco”, em 10 de outubro. Ambos, porém, tiveram negado o seu seguimento. O primeiro, por decisão monocrática da ministra Cármen Lúcia, em 26 de junho de 2013; e o segundo, por decisão monocrática do ministro Luiz Fux, em 28 de fevereiro de 2017.

No ano seguinte, em 2014, também chegava ao STF importante discussão sobre a possibilidade da utilização de *habeas corpus* coletivo, por meio do recurso extraordinário (RE) 855.810/RJ, no qual o Ministério Público Estadual questionava ordem coletiva obtida pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPE/RJ) junto ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) em favor dos chamados “flanelinhas”. Recurso que ganhou significativa importância e contou com pareceres de juristas do calibre do professor Geraldo Prado e dos professores Daniel Sarmen-

to, Ademar Borges e Camilla Gomes⁶. O ministro relator, Dias Toffoli, em 24 de abril de 2018, negou seguimento ao recurso extraordinário e reafirmou a admissibilidade do cabimento do *habeas corpus* na sua forma coletiva, também na esteira da decisão do HC 143.641.

Todas essas decisões tiveram fundamental importância para sedimentar o uso e a admissibilidade do *habeas corpus* coletivo no âmbito do STF. Jurisprudência que também foi utilizada e incrementada com o julgamento do HC 143.988.

iii. o habeas corpus coletivo 143.988 e a questão da superlotação dos estabelecimentos de internação de adolescentes

No mesmo mês e ano em que era impetrado o *habeas corpus* coletivo 143.641, chegava ao STF outro *writ* coletivo que se mostraria fundamental para a garantia dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação.

O *habeas corpus* 143.988 foi impetrado em 17 de maio de 2017 pela Defensoria Pública do estado do Espírito Santo em favor de todos os adolescentes internados na Unidade de Internação Regional Norte (Uninorte), localizada no município de Linhares. A ação foi distribuída também para a Segunda Turma do STF, na relatoria do ministro Edson Fachin.

O pedido inicial da DPES alegava constrangimento ilegal diante da situação de superlotação que era verificada nos estabelecimentos que acolhiam adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de internação no seu estado.

Em uma primeira análise, o ministro Edson Fachin entendeu que, apesar da relevância da matéria, não seria o *habeas corpus* coletivo o meio adequado para abordar o tema⁷. Porém, diante da gravidade do problema, a DPES não desistiu e interpôs o devido agravo regimental contra a decisão monocrática. Atento e sensível à situação que envolvia os adolescentes pacientes do *habeas corpus*, o ministro Fachin reconsiderou a decisão agravada e concedeu a medida liminar em 16 de agosto de 2018.

Na medida liminar, em síntese, foi determinado que na Uninorte, objeto da ação e onde eram executadas as medidas socioeducativas de internação, a delimitação da taxa de ocupação dos adolescentes internos não poderia ultrapassar 119% de sua capacidade máxima. Caso não fosse possível atender a esse limite estabelecido, deveria ser determinada a transferência

dos adolescentes sobressalentes para outras unidades que não estivessem com a capacidade de ocupação superior a essa taxa média.

A decisão determinou ainda que, subsidiariamente, caso as transferências não fossem possíveis, o magistrado responsável deveria atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012 até que fosse atingido o mencionado percentual máximo de ocupação. Por fim, na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas acima, foi determinada a conversão de medidas de internação em internações domiciliares⁸.

Muitos questionaram por que foi estabelecido o percentual de 119% de ocupação como limite máximo a ser adotado em todas as unidades de internação do país. Por certo, não se trata de um número aleatório. Tal percentual foi trazido na inicial pela DPES e extraído da taxa média de ocupação dos internos de 16 estados brasileiros, aferido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em 2013.

Diante da importante decisão proferida, o Gaets, para também garantir os direitos dos adolescentes internados nos demais estados da Federação e assegurar que as unidades de internação de todo o país não ultrapassassem o percentual máximo estabelecido, decidiu por ingressar no feito na qualidade de *amicus curiae*.

O grupo, que já se estabelecia como referência de atuação das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital no STF, elaborou pedido de ingresso e, por decisão datada de 27 de setembro de 2018, foi admitido no *habeas corpus* 143.988. Conforme destacou a decisão do ministro Edson Fachin, o ingresso do Gaets foi admitido uma vez que possuía “adequada representatividade, esta consubstanciada na notória contribuição que as integrantes do Gaets podem trazer ao tema em questão”⁹.

A participação das Defensorias Públicas Estaduais via Gaets acabou por escancarar o descaso com as condições das unidades de internação pelo restante do país. As Defensorias Públicas dos estados que mais sofriam com superlotação e condições insalubres de internação dos adolescentes – Bahia, Ceará, Pernambuco, Sergipe e Rio de Janeiro –, após a apresentação de vasta documentação comprovando as situações temerárias, passaram a compor o polo ativo do *habeas corpus* como impetrantes. As demais Defensorias permaneceram como *amici curiae*, colaborando também com dados e informações sobre cada realidade regional.

Após longo período de instrução do processo e comprovação das ilegalidades apontadas, o *habeas corpus* foi finalmente levado a julgamento virtual pela Segunda Turma do STF, de 14 a 21 de agosto de 2020. A ordem foi concedida por unanimidade, nos termos do voto do relator, con-

forme publicação da ata de julgamento em 28 de agosto de 2020.

Confirmando as diretrizes presentes na decisão de concessão da liminar, o acórdão determinou que as unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes não podem ultrapassar a capacidade prevista para cada unidade. Também foram estabelecidas diversas medidas a serem adotadas como estratégia de gestão das unidades com superlotação: liberação de vagas no caso de novos ingressos, reavaliação periódica de adolescentes internados por reiteração de infrações cometidas sem violência ou grave ameaça à pessoa, transferências para unidades não lotadas, adoção do parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012 até que seja atingido o limite máximo de ocupação da unidade e, ao final, a conversão de medidas de internação em internações domiciliares. Além do devido acompanhamento da execução das internações domiciliares, elas poderão ser cumuladas, se necessário, com a imposição de medidas protetivas e advertência de que o descumprimento das condições estabelecidas poderá ocasionar a revogação da medida em domicílio.

Por fim, o acórdão determinou a criação de um Observatório Judicial sobre o cumprimento das internações socioeducativas na forma de comissão temporária, a ser designada pelo presidente do STF, para acompanhar os resultados das diretrizes estabelecidas pelo acórdão, especialmente em relação aos dados estatísticos sobre o cumprimento das medidas estipuladas e o percentual de lotação das unidades de internação, fazendo uso dos dados obtidos pelo CNJ e encaminhados pelos Tribunais de Justiça estaduais¹⁰.

O ingresso e a participação do Gaets nesse *habeas corpus* foi fundamental para conceder legitimidade, consolidar a decisão liminar e demonstrar a necessidade de ampliar o alcance das determinações estabelecidas durante o julgamento. As Defensorias puderam levar aos autos, através de documentos e dados, suas realidades estaduais, que muito se assemelhavam àquelas existentes no Espírito Santo. A questão, assim, passou de regional para nacional. Dessa forma, foi pavimentado o caminho para que o acórdão estendesse, ao final, suas determinações para todas as unidades de internação em todos os estados do Brasil.

iv. implicações do habeas corpus para os adolescentes internados em outras unidades federativas e para o habeas corpus coletivo nos tribunais superiores

A entrada do Gaets no HC 143.988 e a ampliação do objeto do *habeas corpus* para outras unidades federativas que possuíam situação de superlotação semelhante à do Espírito Santo resultou na adoção de medidas concretas.

A atuação coordenada das Defensorias Públicas Estaduais no STF permitiu que uma demanda local, mas cujo problema se verificava em diversas unidades da Federação, tivesse seus efeitos estendidos para todo o país, beneficiando, assim, uma coletividade de adolescentes que se encontravam em situação semelhante àquela vivida pelos jovens do Espírito Santo.

No Ceará, por exemplo, a medida liminar deferida pelo ministro Edson Fachin resultou na criação, em agosto de 2019, da Central de Regulação de Vagas (CRV) do Sistema Socioeducativo¹¹, com o objetivo de impedir a superlotação das unidades de internação. Interessante salientar que o texto da portaria que criou a CRV cita expressamente a liminar no HC 143.988 como fator determinante para sua criação.

O mesmo se deu em Pernambuco, em outubro de 2019, com a regulamentação da Coordenadoria da Central de Vagas da Fundação de Atendimento Socioeducativo (CCV/Funase)¹², cujo objetivo também foi não mais permitir a superlotação das unidades de internação do estado. No que se refere à figura processual do *habeas corpus* coletivo, o HC 143.988 teve papel relevantíssimo na consolidação definitiva dessa modalidade do remédio heroico nos tribunais superiores, referendando os precedentes que já haviam sido abertos pelo HC 143.641 e pelo RE 855.810.

Com o advento da pandemia de covid-19, mais que nunca o *habeas corpus* coletivo teve papel fundamental na garantia de direitos fundamentais, especialmente dos presos provisórios e em cumprimento de pena, tendo as Defensorias Estaduais exercido verdadeiro protagonismo no uso do remédio heroico nessa modalidade.

No âmbito do STJ, podemos citar três *habeas corpus* coletivos de grande importância em 2020, todos apresentados por Defensorias Públicas Estaduais: HC 568.693, HC 575.495 e HC 568.021, que já no começo da pandemia garantiram liberdade para, respectivamente, presos por crimes em que a liberdade provisória fora condicionada à fiança, presos

do regime semiaberto com benefício do trabalho externo e devedores de pensão alimentícia com prisão decretada.

Posteriormente, tivemos o *habeas corpus* 596.189, que visava garantir liberdade para custodiados ameaçados de contágio por covid-19. Embora a ordem desse *habeas corpus* tenha sido indeferida pela Sexta Turma do Tribunal, calha salientar importante decisão ali tomada quanto à legitimidade das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital para atuar na qualidade de coimpetrante do *habeas corpus* coletivo relativamente aos detentos submetidos às justiças dos estados e do Distrito Federal ou que estivessem custodiados em unidades administradas por tais entes.

No STF, tivemos o *habeas corpus* coletivo 188.820, também visando garantir liberdade para certos grupos de presos ameaçados de contágio por covid-19. Tal como no citado HC 596.189, o relator, ministro Edson Fachin, em decisão paradigmática, também admitiu as Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal, por intermédio do Gaets, na qualidade de coimpetrantes para atuar em favor dos detentos submetidos às justiças dos estados e do Distrito Federal ou que estivessem custodiados em unidades administradas por tais entes.

Todo esse arcabouço nos permite hoje afirmar a plena viabilidade da impetração do *habeas corpus* coletivo na jurisprudência dos tribunais superiores, seu papel imprescindível para a garantia de direitos fundamentais de coletividades vítimas de violações e a essencialidade das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital como veículo para levar essas demandas aos tribunais superiores, cabendo ainda ressaltar a afirmação da legitimidade das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital, por intermédio do Gaets, para atuarem como impetrantes quando o ato coator for proveniente ou os pacientes estiverem sob jurisdição das Justiças Estaduais e da Justiça do Distrito Federal e Territórios.

v. conclusão

A atuação estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal nos tribunais superiores tem sem mostrado um caminho extremamente exitoso para a concretização dos direitos fundamentais das pessoas em situação de vulnerabilidade.

Como pudemos demonstrar acima, por intermédio da atuação coordenada do Gaets, foi possível contribuir não somente para o deslinde exitoso do HC 143.988, mas também para que sua decisão se espraiasse

para todo o país, nos estados em que a mesma situação de superlotação vivida nas unidades de internação do Espírito Santo se repetia, o que beneficiou centenas de adolescentes submetidos às mesmas ilegalidades que os jovens das unidades de internação capixabas.

Em termos processuais, a atuação do Gaets permitiu reforçar a importância da figura do *habeas corpus* coletivo no direito pátrio, consolidando definitivamente o seu cabimento na jurisprudência dos tribunais superiores.

Dessa forma, o resultado do HC coletivo 143.988, muito além do seu escopo inicial de tutelar os adolescentes internados em unidades superlotadas do Espírito Santo, representou uma importante vitória para todos os adolescentes brasileiros que se encontravam na mesma situação, ao mesmo tempo que consolidou importante instrumento legal para a proteção de direitos e garantias fundamentais de todos os cidadãos.

Notas de rodapé

- 1 Possui atualmente representação em Brasília, além da Defensoria Pública do Distrito Federal, as seguintes Defensorias Estaduais: Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.
- 2 Sustentaram oralmente representando o Gaets o defensor público do Estado do Rio de Janeiro, Pedro Paulo Lourival Carriello, e o defensor público do Estado de São Paulo, Rafael Munerati.
- 3 STF. 2ª Turma concede HC coletivo a gestantes e mães de filhos com até doze anos presas preventivamente. Notícias STF de 20/02/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370152>. Acesso em: 24 ago. 2020.
- 4 STF – HC 143.641 – Plenário – Julgado em 20/02/2018 – Dje de 09/10/2018. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- 5 STF – HC 118.536 – Decisão monocrática. Rel. min. Dias Toffoli – Dje de 20/06/2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314646215&ext=.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.
- 6 CONJUR. HC coletivo colabora para celeridade do Judiciário, diz parecer. Publicado em 19/06/2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-19/hc-coletivo-colabora-celeridade-judiciario-parecer>. Acesso em: 18 mar. 2021.
- 7 STF – HC 143.988 – Decisão monocrática de 18/10/2017 – Dje de 23/10/2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313071343&ext=.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.
- 8 STF – HC 143.988 – Decisão no AgRg em 16/08/2018 – Dje de 20/08/2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315042910&ext=.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.
- 9 STF – HC 143.988 – Decisão monocrática de 27/09/2018 – Dje de 1º/10/2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338747015&ext=.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.
- 10 STF – HC 143.988 – Ata de Julgamento de 25/08/2020 – Dje de 28/08/2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5189678>. Acesso em: 29 ago. 2020.
- 11 Portaria 146 – Seas – Diário Oficial do Estado do Ceará – 26/08/2019 – pág. 89-96. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20190826/do20190826p02.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.
- 12 Decreto 48.119 – Estado de Pernambuco – 22/10/2019. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=47744&tipo=>. Acesso em: 21 mar. 2021.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- STF. 2ª Turma concede HC coletivo a gestantes e mães de filhos com até doze anos presas preventivamente. Notícias STF de 20/02/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370152>. Acesso em: 24 ago. 2020.
- CONJUR. HC coletivo colabora para celeridade do Judiciário, diz parecer. Publicado em 19/06/2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-19/hc-coletivo-colabora-celeridade-judiciario-parecer>. Acesso em: 18 mar. 2021.

Flávio Aurélio Wandeck Filho, defensor público do estado de Minas Gerais e membro do Gaets.

Pedro Paulo Lourival Carriello, defensor público do estado do Rio de Janeiro e membro do Gaets.

Rafael Munerati, defensor público do estado de São Paulo e membro do Gaets.

***instituto
brasileiro
de ciências
criminais:***

*os impactos
da superlotação
na garantia de direitos
humanos de adolescentes
em privação de liberdade e
no desenvolvimento de ações
socioeducativas*

O Brasil apresenta problemas crônicos em seus sistemas de privação de liberdade. Não à toa, na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 347, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu, em 2015, o “estado de coisas inconstitucional” das prisões brasileiras. Na ocasião, os ministros e ministras da Suprema Corte assumiram que o quadro “insuportável e permanente de violação de direitos fundamentais exigia uma intervenção do Poder Judiciário de caráter estrutural e orçamentário”¹. Diversos relatórios de inspeções de instituições públicas e da sociedade civil, além do próprio Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), já apontavam para esses problemas há muito tempo².

No sistema socioeducativo não é diferente. O que vemos são “estabelecimentos educacionais” de internação que apresentam um quadro generalizado de falência, superlotação e condições estruturais que configuram tratamento cruel e degradante aos adolescentes privados de liberdade. Isso gera, para dizer o mínimo, constrangimento ilegal, sobretudo por se tratar de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento que, constitucionalmente, devem ter os direitos garantidos com absoluta prioridade, visando à sua proteção integral, pelo Estado, família e sociedade.

A superlotação, nesse contexto, configura-se como uma grave violação de direitos fundamentais. Isso porque, além de esvaziar o caráter

socioeducativo das medidas privativas de liberdade, todos os demais direitos – como saúde, educação e convivência familiar e comunitária – são impossibilitados em razão da incapacidade material e de recursos humanos das unidades.

A Lei 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), aponta, como objetivos das medidas socioeducativas: a responsabilização do adolescente; sua integração social e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu Plano Individual de Atendimento; e a desaprovação da conduta infracional. Fica evidente, portanto, que as medidas socioeducativas não se limitam a responsabilizar e desaprovar a conduta dos adolescentes, mas pretendem também e, prioritariamente, contribuir para seu desenvolvimento pessoal e social, o que afirmaria, em tese, a própria natureza pedagógica³ das sanções. Ademais, em seu art. 49 a lei prevê, como direito do adolescente em atendimento socioeducativo:

[...] II - ser incluído em programa de meio aberto quando inexistir vaga para o cumprimento de medida de privação da liberdade, exceto nos casos de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, quando o adolescente deverá ser internado em Unidade mais próxima de seu local de residência. (Grifo nosso)

Vale lembrar que a lotação das unidades de atendimento socioeducativo também deve estar em consonância com as normativas internacionais ratificadas pelo Brasil. As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e Juventude (Regras de Pequim)⁴, de 1985, informam que:

26.1. A formação e o tratamento dos menores colocados em instituição têm por objetivo assegurar-lhes assistência, proteção, educação e formação profissional, a fim de os ajudar a desempenhar um papel construtivo e produtivo na sociedade.

Já as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (Regras de Havana)⁵, de 1990, determinam, entre outras questões, que:

12. A privação de liberdade deve ser efetuada em condições e circunstâncias que assegurem o respeito pelos direitos humanos dos jovens. [...]

31. Os jovens privados de liberdade terão direito a contar com locais e serviços que satisfaçam a todas as exigências da higiene e da dignidade humana.

Percebe-se, portanto, a existência de um amplo aparato de normas nacionais e internacionais para resguardar a integridade física e psicológica de adolescentes selecionados pelo sistema de justiça juvenil brasileiro. Contudo, a prática tem se mostrado, há muito, distinta.

Os números em relação à superlotação e todas as violações de direitos decorrentes dela são estarrecedores. Apenas a título ilustrativo, o último Levantamento Anual do Sinase⁶, publicado em 2019 com dados referentes a 2017, informa que 35 adolescentes e jovens morreram sob responsabilidade do estado enquanto estavam internados em unidades socioeducativas, tanto por conflitos interpessoais e generalizados, homicídios, como por cometerem suicídio no interior das unidades de internação.

São múltiplas e diversas as violações de direitos às quais são submetidos adolescentes e jovens: desde castigos físicos e tortura à ausência de água quente para se banharem. Nesse sentido, relatório de 2017 da Rede Nacional de Defesa de Adolescentes em Conflito com a Lei (Renade) sobre a situação das unidades socioeducativas de privação de liberdade no Brasil reúne vasto material, que conta com relatos dos próprios adolescentes e de seus familiares, dando conta de uma situação completamente aterradora.

«– Quem aqui nunca pensou em se matar?», afirmou adolescente internado no Ceará.⁷

Diante da situação degradante e cruel do sistema socioeducativo de muitos estados brasileiros e ante a ausência de acompanhamento individualizado, conforme prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Sinase, muitos jovens estão cometendo suicídio no interior das unidades de internação, locais em que o Estado tem o dever e a responsabilidade de zelar por sua integridade física e mental.

À época da decisão histórica proferida pela Segunda Turma do STF, no julgamento do *habeas corpus* (HC) coletivo 143.988, em agosto de 2020, nove estados brasileiros mantinham unidades socioeducativas de internação operando acima de sua capacidade. Eram eles: Acre (153% de ocupação), Bahia (146%), Ceará (112%), Espírito Santo (127%), Minas Gerais (115%), Pernambuco (121%), Rio de Janeiro (175%), Rio Grande do Sul

(150%) e Sergipe (183%). Dois anos antes, de acordo com pesquisa realizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)⁸, a realidade não era diferente. A título de exemplo, Pernambuco operava com índice de 209,3% de lotação, enquanto o Acre operava com lotação de 193% e o Rio de Janeiro com 160% acima da capacidade máxima. Exemplos mais extremos são Maranhão (458,9%) e Mato Grosso do Sul (354%).

Além disso, a superlotação agrava e reforça uma cultura institucional ainda muito pautada sobre os antigos Códigos de Menores (1927 e 1979), os quais foram revogados justamente por permitirem uma atuação indiscriminada e violenta por parte do Estado, que violava diuturnamente os direitos dos jovens. Segundo depoimentos de técnicos que atuaram nas unidades da Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor (Febem), em muitas instituições, diante da superlotação, as crianças e os adolescentes eram chamados por números, ao invés dos próprios nomes⁹. A superlotação, ainda hoje, dificulta, se é que não impede, a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA), conforme preconizado pelo ECA e pelo Sinase, permitindo a continuidade de um tratamento massificado advindo da época da Febem.

De acordo com relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a partir de inspeções realizadas em 2011, existem diferentes tipos de unidades de internação no país, desde antigos orfanatos, adaptados à privação de liberdade, até locais que se aproximam do sistema penitenciário, passando por prédios insalubres e estruturas das antigas unidades da Febem. Muitos profissionais também advêm dessa época, sem nunca terem passado por formações e atualizações referentes à nova legislação. Dessa maneira, a cultura institucional oriunda do Código de Menores e da Febem ainda se faz presente em muitos estados brasileiros e é agravada e reforçada pela situação da superlotação¹⁰.

Nesse condão, insta recordar que o ECA surge a partir de um longo debate impulsionado pelos trabalhadores do atendimento direto a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade no Brasil¹¹. Os anos de 1980 representam um momento em que essa parcela da população passa a ser conhecida, quando são realizadas as primeiras pesquisas sobre o tema para desvelar quem são esses jovens e quais os efeitos da institucionalização, principal medida destinada àqueles considerados em situação irregular. É nesse momento também que as violências praticadas no interior das antigas unidades da Febem passam a ser denunciadas, retratando uma realidade que não podia mais ser aceita pela sociedade brasileira, considerando, sobretudo, o momento de reabertura democrática.

Diante da identificação dos problemas e violações de direitos praticados nessas instituições, a formulação do ECA foi mediada por uma série de encontros regionais e nacionais. Tais encontros foram permeados de discussões sobre alternativas de atendimento a essa parcela da população, considerando os efeitos negativos da privação de liberdade sobre as subjetividades e identidades das crianças e dos adolescentes¹².

Apesar de ainda haver dados escassos a respeito do atendimento socioeducativo brasileiro, os Levantamentos Anuais do Sinase – mesmo não sendo anuais – apresentam um diagnóstico do uso da medida de privação de liberdade pelos juízes e juízas responsáveis pelo julgamento de adolescentes acusados de prática de atos infracionais. O que esses levantamentos indicam é o fato de que a privação de liberdade cresceu de maneira contínua desde 1996, com aumento de 515% até 2017.

O uso irrestrito da privação de liberdade evidencia a desconformidade do sistema de justiça juvenil com os princípios da brevidade e excepcionalidade previstos na legislação brasileira e, também, nas normas internacionais citadas. As medidas de privação de liberdade deveriam ser utilizadas como último recurso, destinadas a casos graves, que envolvam a violência ou grave ameaça ou, ainda, a reiteração de delitos graves. Não é o que vemos hoje. A partir dos dados dos Levantamentos Anuais do Sinase verifica-se, em grande medida, a utilização da privação de liberdade (mais de 21%) para os atos infracionais análogos ao crime de tráfico de drogas. Isso evidencia o que pesquisa realizada ainda em 2012¹³ apontava: “a medida de internação é sistematicamente imposta com baixa fundamentação legal e, em muitos casos, sem a devida consideração aos requisitos legais exigidos pela própria legislação”.

Nesse contexto, destaca-se a urgente necessidade de racionalização da medida de internação no Brasil, utilizada, frequentemente, como a primeira medida adotada pelo Poder Judiciário. Não por acaso temos unidades superlotadas, em condições que ferem a dignidade da pessoa humana, em especial de jovens que passam pela adolescência, uma fase essencial no desenvolvimento de qualquer pessoa, que deveria ser resguardada com prioridade absoluta. Nesse sentido, “o princípio da proteção integral revela-se uma necessidade no atendimento socioeducativo”¹⁴, o qual se efetiva na oferta das condições adequadas para a garantia dos direitos dos adolescentes.

Enquanto existem unidades superlotadas, precárias e insalubres, há vagas sobrando no meio aberto, em razão de uma percepção – equivocada, ressalta-se – de que essas medidas seriam brandas. Entretanto,

para além das salas dos tribunais e gabinetes, o contato com a realidade e, especialmente com adolescentes, demonstra que essas medidas efetivamente exigem responsabilização, pois mais do que apenas esperar o tempo passar para estarem novamente em liberdade, os adolescentes em cumprimento de medidas em meio aberto devem realizar atividades de profissionalização e educação, além de se responsabilizarem pelo cumprimento efetivo da medida, comparecendo às atividades e atendimentos agendados.

Por outro lado, para além da inaceitável violação de direitos dos adolescentes, a superlotação acaba por debilitar a saúde do trabalhador em socioeducação. Os profissionais não raramente apresentam quadros de ansiedade, depressão e pânico, levando à necessidade de afastamento profissional. Segundo dados da Pesquisa de Avaliação do Sinase¹⁵, o percentual médio de afastamentos de funcionários por motivos de saúde é de 8%, sendo que 20% destes estão relacionados à depressão. Tal fato gera a necessidade de que outros profissionais supram as deficiências de pessoal, sobrecarregando ainda mais os trabalhadores, instalando-se, assim, um ciclo vicioso que, além do prejuízo evidente a cada um deles, traz a redução da qualidade no atendimento prestado aos adolescentes e grandes custos aos cofres estaduais.

Profissionais fortalecidos e bem preparados são um componente indispensável para a implementação das políticas institucionais previstas no Sinase, o que não é possível em um ambiente superlotado, com gestão pautada no alerta, na insegurança na emergência e na solução de problemas que eclodem diariamente em qualquer unidade de internação, mas que ganham maiores proporções naquelas acima do limite de capacidade.

Nesse sentido, destaca-se a necessidade de que as unidades de internação contem com um planejamento estratégico de gestão, que envolva desde o chamado Plano de Atendimento Socioeducativo à formação continuada dos profissionais para a superação das antigas práticas até a construção de novas unidades pautadas nas diretrizes do Sinase e na Resolução 119 de 2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que, inclusive, traz parâmetros arquitetônicos para a construção de unidades de atendimento socioeducativo, com detalhamento técnico das normas, definições e etapas para elaboração e desenvolvimento de projetos.

Como visto, não são poucos os problemas que envolvem o sistema socioeducativo brasileiro, mas já contamos com experiências positivas no sentido de reverter essa situação, desde a elaboração de projetos ar-

quietetônicos alinhados ao trabalho socioeducativo, como a realização de planejamentos estratégicos de curto, médio e longo prazos para dar conta dos problemas culturais e estruturais enfrentados nas unidades de internação – atuando para além das urgências cotidianas – até a mais recente e emblemática decisão do *habeas corpus* coletivo 143.988 que, além de fazer cessar a superlotação da unidade de Linhares, no Espírito Santo, trouxe instrumentos para enfrentar o problema e, mais do que isso, trouxe à tona o necessário debate sobre a superlotação no sistema socioeducativo, possibilitando que sejam forjadas as condições para a realização de um efetivo trabalho de socioeducação nas unidades de internação. Porém, é certo também que tais medidas devem ser acompanhadas de uma racionalização da utilização da internação pelo Poder Judiciário, ainda muito resistente às medidas de meio aberto, e do seu fortalecimento e implementação pelos governos municipais.

Nesse sentido, vale atentar às palavras de Magda Oliveira, técnica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e coordenadora do Programa de Prestação de Serviços à Comunidade da Faculdade de Educação da mesma instituição:



[...] partindo de certo significado da palavra medida: “tamanho” de um conjunto” e “quantidade específica de determinada grandeza física” [...]. Associada à expressão que a qualifica, poderíamos propor que a medida socioeducativa, aplicada aos adolescentes que cometeram ato infracional é, antes de tudo, certa quantidade de intervenção. [...] Em meio a histórias tão complexas – como sempre é na vida – me ponho a questionar sobre a possibilidade de uma intervenção que não marque demasiada e desnecessariamente a vida das e dos adolescentes.¹⁶



Parece-nos, assim, que essa é a importância da redução da superlotação nas unidades de atendimento socioeducativo. Trata-se da possibilidade de reduzir também os danos, o sofrimento e as cicatrizes que uma privação de liberdade em contextos degradantes deixa sobre os corpos – em sua maioria negros – dos adolescentes selecionados pelo sistema de justiça juvenil brasileiro. Não se faz socioeducação com dor e humilhação. Não se faz socioeducação em unidades superlotadas. O aspecto educacional das medidas socioeducativas realiza-se pela garantia de direitos, pelo atendimento direto e pelo estabelecimento de vínculos, relações e trocas. Ao final, pelo que esses elementos são capazes de produzir. Nesse movimento, o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa pode construir outras possibilidades de se relacionar com o mundo e enfrentar seus múltiplos desafios. Que a

quantidade de intervenção sobre esses adolescentes seja apenas a suficiente para que eles possam sonhar com seus projetos de vida.

Notas de rodapé

- 1 Íntegra das decisões disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5189678>. Acesso em: 19 fev. 2021.
- 2 Por exemplo, Relatório Bianual do MNPCT. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2021/02/relatorio-bianual-2018-2019-mnpct.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2021.
- 3 OLIVEIRA, Magda Martins. Processo Socioeducativo. In: LAZZAROTTO, Gislei et al (Orgs.). **Medida Socioeducativa: entre A & Z**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/115265>. Acesso em: 12 fev. 2021.
- 4 Íntegra do documento disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/2166fd6e650e-326d77608a013a6081f6.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.
- 5 Íntegra do documento disponível em: <http://crianca.mppr.mp.br/pagina-1076.html>. Acesso em: 18 fev. 2021.
- 6 Íntegra do documento disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.
- 7 REDE NACIONAL DE DEFESA DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI. Relatório nacional: situação das unidades socioeducativas de privação de liberdade no Brasil. Brasília, 2017.
- 8 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Um olhar atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes. Brasília, 2013.
- 9 EARP, Maria de Lourdes Sá. A política de atendimento do século XX: a infância pobre sob tutela do Estado. In: BAZÍLIO, Luiz Cavaliere; EARP, Maria de Lourdes Sá; NORONHA, Patricia Anido (Orgs.). **Infância tutelada e educação: história, política e legislação. Rio de Janeiro: Ravil, 1993. p. 72-100.**
- 10 Íntegra do relatório disponível em: https://www.cnj.juf.br/wp-content/uploads/2011/02/panorama_nacional_doj_web.pdf. Acesso em: 19 fev. 2021.
- 11 CIFALI, Ana Claudia. **As disputas pela definição da justiça juvenil no Brasil**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), 2019.
- 12 CIFALI, Ana Claudia; CHIES-SANTOS, Mariana; ALVAREZ, Marcos César. Justiça juvenil no Brasil: continuidades e rupturas. **Tempo Social**, v. 32, p. 197-228, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/176331>. Acesso em: 19 fev. 2021.
- 13 BRASIL. Ministério da Justiça. ECA: apuração do ato infracional atribuído a adolescentes. Série Pensando o Direito. Brasília, 2010. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/26Pensando_Direito3.pdf. Acesso em: 19 fev. 2021.
- 14 CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Relatório Avaliativo. ECA 25 anos: mais direitos, menos redução. Brasília, 2016.
- 15 CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS SOBRE GOVERNO. Pesquisa de avaliação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). UFRGS, 2020. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_151.pdf. Acesso em: 12 de fev. 2021.
- 16 OLIVEIRA, Magda Martins. Medida Socioeducativa. In: PERONDI, Maurício et al. **Juventudes entre A e Z**. Porto Alegre: Circula, 2020. p. 299-302. Disponível em: <https://livrariacirkula.com.br/juventudes-entre-a-e-z>. Acesso em: 10 fev. 2020.

Mariana Chies-Santos, advogada e socióloga. Doutora em Sociologia pela UFRGS e mestra em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Atualmente é pesquisadora com bolsa de pós-doutorado no Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV-USP) e coordenadora-chefe do Departamento de Infância e Juventude do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM).

Ana Claudia Cifali, advogada do Instituto Alana. Doutora e mestra em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e mestra em Cultura de Paz, Conflitos, Educação e Direitos Humanos pela Universidade de Granada, Espanha.

***movimento
nacional
de direitos
humanos:***

*os direitos humanos
de adolescentes
brasileiros
no sistema
socioeducativo*

introdução

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em agosto de 2020, no *habeas corpus* (HC) coletivo 143.988, de relatoria do ministro Edson Fachin, sobre a violação dos direitos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069/1990, recebeu contornos festivos, uma vez que se completava, em 2020, o aniversário de 30 anos da mencionada legislação.

Nota-se que o referido *writ* havia sido originariamente impetrado pela Defensoria Pública do estado do Espírito Santo (DPES) para tutelar os direitos de adolescentes que cumpriam medida socioeducativa na Unidade de Internação Regional Norte (Uninorte), no município de Linhares, que, em razão da superlotação, estavam sendo vítimas de agressões. Ademais, também se objetivava a tutela dos direitos ambulatoriais dos demais adolescentes daquele estabelecimento em virtude da precariedade das condições de acautelamento.

Originariamente, pretendia-se que, uma vez ultrapassado o limite de 119% de lotação da unidade socioeducativa, que o excedente de adolescentes fosse transferido a uma unidade próxima, desde que respeitada a proporção, ou, na impossibilidade, que a medida fosse cumprida em regime domiciliar.

Observa-se que o objeto do referido *habeas corpus*, portanto, era a superlotação das unidades e, como tema de fundo, o direito à garantia

de digno cumprimento das medidas impostas aos adolescentes autores de atos infracionais, os quais não podem permanecer em estabelecimentos superlotados e sem a mínima condição de desenvolvimento sadio de suas faculdades psíquicas, sociais e intelectuais.

Logo, o esforço de judicialização da questão concentrava-se na tese de um possível e razoável num contexto de violações institucionais de direitos humanos de jovens a quem se atribuía a prática de ato infracional.

A decisão revela-se importante por ter confirmado a jurisprudência da corte, ao admitir a possibilidade de se discutir o tema por meio de *habeas corpus* coletivo¹.

Com efeito, a Segunda Turma do STF estendeu o voto, em virtude de requerimento de outras Defensorias Públicas e de organizações da sociedade civil – por exemplo, o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), que atuou como *amicus curiae* –, a todas as unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes do país.

Isso ocorreu também porque se pôde verificar, por meio de informação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução das Medidas Socioeducativas (DMF)², uma taxa média de ocupação nacional de 99%, sendo, ao menos, nove estados da Federação com capacidade acima de 110%³.

legislações pertinentes e argumentos do mndh

Na esteira da proteção integral aos direitos das crianças e dos adolescentes, tanto das leis ordinárias quanto da Constituição Federal (CF) e dos Tratados Internacionais, vê-se que a decisão não poderia ser outra.

Entende-se que tanto as crianças quanto os adolescentes são sujeitos de direitos reconhecidos mundialmente por meio das Convenções Internacionais, da CF, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e de outros institutos de proteção.

Em nosso país, a história da conquista desses direitos é recente e foi obtida em virtude de luta da sociedade civil brasileira após o fim do regime militar para que o ordenamento jurídico pátrio se adequasse à Convenção dos Direitos da Criança, da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1989.

Ao tomar como referência a CF de 1988, observa-se que foi introduzida a denominada Doutrina da Proteção Integral no seu art. 227. Isso quer dizer que se optou por determinar uma responsabilidade concorrente entre a família, a sociedade e, pela primeira vez, o Estado em assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes⁴. É o que a doutrina denomina de princípio de cooperação para proteção integral.

Portanto, a partir de 1988 a criança é tida como prioridade absoluta. Reforça essa tese a leitura do ECA, de 1990, em que é possível perceber a mesma obrigação concorrente prevista:

Art. 4º: É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Dispõe essa lei, ainda, que a proteção integral, bem como todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana devem ser preservados de forma eficaz, inclusive com relação ao seio familiar apropriado para o desenvolvimento dos infantes.

Com efeito, prevê que a base familiar é de significativa importância para o desenvolvimento da criança, com o fito de ajustar o físico, mental, moral, espiritual e social, sempre com a preocupação de resguardar a dignidade das crianças e dos adolescentes.

O que se percebe, portanto, é que o legislador reconheceu que o Estado é essencial à formação da vida da pessoa, em especial àquela em fase de desenvolvimento.

Nota-se que essas normas encontram apoio e, como visto, inspiração nas regras internacionais. A referida Convenção sobre os Direitos da Criança, da ONU, nos artigos 2º e 3º, dispõe que:

Art. 2º: Os Estados Partes devem respeitar os direitos enunciados na presente Convenção e assegurarão sua aplicação a cada criança em sua jurisdição, sem nenhum tipo de discriminação, independentemente de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional, étnica ou social, posição econômica, deficiência física, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais. Os Estados Partes devem adotar todas as medidas apropriadas para assegurar que a criança seja protegida contra

todas as formas de discriminação ou punição em função da condição, das atividades, das opiniões manifestadas ou das crenças de seus pais, representantes legais ou familiares.

Art. 3º: Todas as ações relativas à criança, sejam elas levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de assistência social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar primordialmente o melhor interesse da criança. Os Estados Partes comprometem-se a assegurar à criança a proteção e o cuidado que sejam necessários ao seu bem-estar, levando em consideração os direitos e deveres de seus pais, tutores legais ou outras pessoas legalmente responsáveis por ela e, com essa finalidade, tomarão todas as medidas legislativas e administrativas adequadas. Os Estados Partes devem garantir que as instituições, as instalações e os serviços destinados aos cuidados ou à proteção da criança estejam em conformidade com os padrões estabelecidos pelas autoridades competentes, especialmente no que dizem respeito à segurança e à saúde da criança, ao número e à adequação das equipes e à existência de supervisão adequada.

No plano internacional, deve-se mencionar a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), que também garante que “toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado”.

Da mesma forma, o presidente do Comitê dos Direitos da Criança e do Adolescente da ONU, preocupado com o sistema socioeducativo brasileiro, asseverou, em documento apresentado no *habeas corpus* em referência, a necessidade de que fossem implementadas mudanças urgentes:



(...) Com relação a este tema, o Comitê demonstrou preocupação pela quantidade de crianças e adolescentes internados no Sistema Socioeducativo. Segundo dados do Supremo Tribunal Federal, este número hoje é de aproximadamente 21 mil crianças e adolescentes em todo o Brasil. Este número, que gerou preocupação ao Comitê, tem algumas características: uma, a quantidade de adolescentes detidos por delitos menores; a segunda questão é o grande tempo de detenção que enfrentam as crianças e os adolescentes; em terceiro lugar, as condições indignas de detenção, nas quais eles se encontram. O Comitê recomendou ao Estado brasileiro, em 2015, substituir esse sistema de sanções, onde a privação de liberdade é a regra – ao contrário do que indica o Tratado e o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente – e avançar para um sistema forte de penas não privativas de liberdade e em meio-aberto. (...) Gostaria de anunciar à Senhora Ministra e ao Supremo Tribunal Federal que o Comitê dos Direitos da Criança, no ano passado, na sua função de

órgão que interpreta no Tratado, lançou seu Comentário Geral nº 10⁵ sobre os Direitos da Criança e a Justiça Penal Juvenil. O Comitê também revisou neste comentário geral uma série de afirmações. Segundo evidência científica, considerações que blindaram a neurociência no transcurso do tempo e que o contato de crianças e adolescentes de maneira precoce com o sistema de justiça os afetam principalmente no seu desenvolvimento e crescimento. Por isso, o Comitê neste comentário recomenda desenvolver estratégias que evitem a judicialização e, nos casos em que isso não seja possível, que avancem em um sistema de justiça com penas não privativas de liberdade e na comunidade baseada na reparação do dano, na mediação, no trabalho na comunidade porque dessa forma está provado que os sistemas realmente podem contribuir para a melhora do Sistema de Justiça Penal Juvenil e fazer da vida e dos direitos dessas crianças finalmente dignos.



Deve-se frisar que, diante da importância dessas questões, o caso concreto do *habeas corpus* foi apresentado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em audiência pública realizada em 2017.

Apesar das prerrogativas legais, o que se verificava, na prática, era a superlotação das unidades socioeducativas, a ausência de educação formal e profissional, dificuldades de atendimento médico e odontológico, além de relatos de mortes, tortura, agressões e excessos praticados pelos agentes públicos – ilustradas pelas unidades do complexo de Cariacica (ES).

a decisão

A Segunda Turma do STF, ao se debruçar sobre os documentos do *habeas corpus*, identificou que estava comprovada a superação dos limites da taxa de ocupação relativa à capacidade projetada em unidades de cumprimento da medida socioeducativa de internação em nove estados da Federação.

Ao reconhecer a relevância do objeto em discussão, foi realizada pesquisa pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em que se diagnosticou que a seletividade e reação estatal aos atos infracionais reproduzem as mesmas variáveis detectadas no sistema prisional brasileiro, sendo mais comuns os atos relacionados ao patrimônio e ao tráfico de drogas.

Dessa forma, pode-se perceber que as reentradas e reiterações nos atos infracionais decorrem de diversos fatores, não sendo argumento suficiente para manter a superlotação das mencionadas unidades.

Em outro estudo adotado na decisão, elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) sobre medidas socioeducativas em meio fechado, identificou-se a existência de dificuldade em assimilar as diretrizes normativas advindas da doutrina da proteção integral.

A consequência imediata dessa resistência é uma violência inerente à superlotação, à falta de funcionários e à manutenção negligente das unidades de execução de medida socioeducativa de internação.

Assim, o STF identificou a existência de inconsistência entre o que é previsto em lei – manutenção de vínculos comunitários do adolescente que pratica o ato infracional – e o que ocorre na prática – absoluto descaso com essas pessoas, e concluiu, portanto, que as medidas socioeducativas de privação da liberdade devem ser aplicadas somente quando for “(...) imprescindível, nos exatos limites da lei e pelo menor tempo possível”⁶.

De acordo com a corte, o Poder Judiciário não pode chancelar o descumprimento sistemático de normas nacionais e internacionais que visam à proteção dos adolescentes com a consequente ressocialização.

Nessa esteira, foi concedida a ordem de *habeas corpus* para que as unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes sejam proibidas de ultrapassar a capacidade projetada, com o objetivo de evitar a violação do art. 227 da CF, bem como do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF e art. 124, V, do ECA).

De igual forma, foram propostos critérios e parâmetros a serem observados pelos magistrados das unidades de internação que possuem taxa de ocupação dos adolescentes superior à capacidade projetada – por exemplo, “a reavaliação dos adolescentes internados exclusivamente em razão da reiteração em infrações cometidas sem violência ou grave ameaça à pessoa, com a designação de audiência e oitiva da equipe técnica para o mister”⁷.

conclusão

Nos 30 anos do ECA, o STF brindou a sociedade brasileira, em especial a infantojuvenil, com essa decisão de suma importância, principalmente em um cenário de pandemia, fazendo valer a doutrina da proteção integral.

Digno de nota que a própria corte reconheceu que a decisão poderia ir ao encontro do anseio de parte da população brasileira, porém que seria indispensável o exercício da função contramajoritária ao impedir a manutenção de violações dos direitos básicos dos adolescentes.

Conforme reverberado no acórdão, o STF não poderia chancelar a violação de direitos humanos das unidades de medidas socioeducativas, notória internacionalmente.

Trata-se, portanto, de uma conquista da sociedade civil e da Defensoria Pública, mas que, na verdade, apenas confirma os direitos previstos na legislação brasileira e internacional.

Foi nesse esforço que o Movimento Nacional de Direitos Humanos, uma rede de representações da sociedade civil, fundado em 1982, habilitou-se e promoveu uma incidência estratégica com seus advogados para reivindicar, através de um controle de convencionalidade dos direitos humanos de adolescentes no sistema socioeducativo no Brasil, uma decisão da Suprema Corte no sentido de mitigar as violações de direitos humanos e restabelecer a ordem de valores legais e políticos para um estado civilizatório.

Notas de rodapé

- 1 HC 143.641/SP, HC 118.536/SP, HC 269.265/SP e Ag. Reg. no RE 855.819.
- 2 Informações obtidas a partir de inspeções realizadas no Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades de Internação e Semiliberdade (CNIUIS) no terceiro bimestre de 2018.
- 3 AC (153%), BA (146%), CE (112%), ES (127%), MG (115%), PE (121%), RJ (175%), RS (150%) e SE (183%).
- 4 Art. 227: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.
- 5 Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTImor-Leste-portugues.pdf>. p. 233-255. Acesso em: 3 abr. 2021.
- 6 Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753732203>. Acesso em: 3 abr. 2020.
- 7 Todos os critérios podem ser localizados na decisão disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753732203>. Acesso em: 2 abr. 2021.

Carlos Nicodemos, advogado, membro da Comissão Nacional de Direitos Humanos do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e da Organização de Direitos Humanos Projeto Legal. É presidente da Comissão de Direito Internacional da Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro (OAB/RJ).

Pedro Lambert, advogado, membro do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), da Organização de Direitos Humanos Projeto Legal, da Frente pelo Desencarceramento e da Comissão de Política Criminal e Penitenciária da Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro (OAB/RJ).

Pietra Amarante, advogada e membro do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e da Comissão de Direito Internacional da Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro (OAB/RJ).

*ordem dos
advogados
do brasil –
seccional do
rio de janeiro:*

*“eles eram
muitos cavalos”:
discussões acerca
da execução da medida
socioeducativa
à vista da proibição
da superlotação*

**«eles eram
muitos cavalos,
mas ninguém sabe
os seus nomes,
sua pelagem,
sua origem.»**
Cecília Meirelles

i. introdução

O julgamento do mérito do *habeas corpus* (HC) coletivo 143.988, operado, recentemente, no plenário virtual do Supremo Tribunal Federal (STF), em razão de pedido formulado pela Defensoria Pública do estado do Espírito Santo (DPES), mérito este que foi encampado por diversas entidades públicas e privadas, inclusive a Seccional Fluminense da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), trouxe o tema da superlotação das unidades de internação socioeducativa para o centro do debate público acerca da condição de privação de liberdade do adolescente em conflito com a lei no Brasil.

Por certo, a problemática da superlotação das unidades socioeducativas não é uma novidade no cenário da socioeducação brasileira. Enfrentamos um crescimento exponencial do número de adolescentes submetidos à aplicação da medida de internação, possivelmente, entre outras causas, devido à estigmatização dos territórios pobres nos quais os adolescentes residem, onde há ostensiva presença policial, para além da ausência de políticas públicas preventivas e garantidoras do direito à proteção integral da pessoa em desenvolvimento. O aprisionamento dos jovens que residem nas zonas urbanas mais pobres constitui-se como uma política afirmativa carcerária do Estado brasileiro (Malvasi, 2011, p. 161) e, embora essa realidade seja conhecida, o tema da superlotação das unidades socioeducativas sempre esteve à sombra das discussões públicas, o que repercute na marginalização ainda maior do adolescente privado de liberdade e no seu esquecimento sob condições degradantes intramuros.

Considerando-se a relevância desse debate, bem como a pertinência do julgamento do HC 143.988 pelo STF, o presente artigo propõe uma reflexão sobre os impactos da aplicação do princípio do *numerus clausus* e seus desdobramentos, no que diz respeito à aplicação da medida socioeducativa de internação, para fins de uma política socioeducativa que cumpra os objetivos de uma pedagogia emancipatória, à vista dos princípios consagrados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

ii. a fabricação do sujeito no perfil do socioeducando

De acordo com os dados compilados pelo governo federal¹, há, em todo o território nacional, 330 unidades de cumprimento definitivo de medida socioeducativa de internação, sendo essa a medida mais rígida prevista pelo ECA, para adolescentes aos quais se atribui o cometimento de ato infracional. Nesse contexto, as vagas disponíveis correspondem a 15.061, isto é, cerca de 86% do total de vagas ofertadas para medidas socioeducativas de caráter não ambulatorial. Por outro lado, de acordo com o estudo organizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)², há 18.086 adolescentes em cumprimento da medida de internação, o que evidencia um déficit de, praticamente, 2.000 vagas. Deve-se ter em conta, ainda, a relação de pedidos mensais, que fazem com que esse número salte para quase 5.000 internos excedentes. No Rio de Janeiro, por exemplo, são 1.423 adolescentes internados, num universo de apenas 889 vagas, revelando a situação de superlotação no patamar de mais de 60% da capacidade das unidades.

Outrossim, segundo os dados organizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia³, os atos infracionais praticados pelos adolescentes que cumprem medida de internação correspondem, majoritariamente, a condutas relacionadas à violação patrimonial, especialmente furto e roubo, bem como ao envolvimento com o tráfico de drogas, práticas delinqüenciais decorrentes de uma ampla estrutura de desigualdade social, marcada por relações de conflito que culminam em táticas de criminalização das camadas mais pobres da sociedade.

Além disso, de acordo com o levantamento realizado pela então Secretaria de Direitos Humanos (SDH) da Presidência da República, 95% dos adolescentes em conflito com a lei que, à época do estudo, cumpriam

medida socioeducativa de privação de liberdade eram do sexo masculino, e aproximadamente 60% com idade entre 16 e 18 anos, sendo a maioria pessoas negras, pobres, com baixa escolaridade e dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, dados que denotam a seletividade do sistema de justiça, pelo qual a medida socioeducativa se aplica segundo o perfil étnico e socioeconômico dos indivíduos, tal como ocorre com as penas destinadas à população adulta.

Inúmeras pesquisas buscam identificar os fatores atrelados à relação entre juventude e delinquência, no sentido de compreender a delinquência juvenil, a partir de características indicativas de um “perfil estabelecido” do adolescente em conflito com a lei ou, ainda, segundo as circunstâncias nas quais os atos infracionais são cometidos. Há teorizações que parecem sugerir uma relação de causalidade explicativa (causa-efeito) entre os comportamentos dos adolescentes e um determinado perfil do sujeito, o que nos parece um tanto quanto duvidoso, senão ultrapassado, por não levarem em conta a complexidade dos fenômenos sociais, políticos, econômicos e ideológicos que atravessam a vida em sociedade, atendo-se, somente, à esfera da conduta individual.

Ora, o que, num primeiro momento, parece contribuir na direção de uma melhor compreensão contextual acerca da delinquência juvenil, um campo de estudo que envolve múltiplos fatores de incidência, na realidade, termina por conceber e formatar uma “tipologia”, ou seja, uma “caricatura” do sujeito infrator. Trata-se de um discurso de perspectiva enviesada e que, a depender do uso, pode ser instrumentalizado para a construção de uma falsa verdade, ainda que mais confortável para alguns aplicadores do Direito. Porém, além de petrificar uma realidade em detrimento do avanço, essa produção de saber nada nos acrescenta, no que diz respeito à reflexão sobre, por exemplo, as escolhas para a destinação dos recursos públicos, a atuação dos gestores públicos, quanto à não destinação de verbas gravadas por lei, ou sobre aqueles que detêm poder de decisão e corroboram a manutenção de uma sociedade injusta, racista e desigual.

Os protagonistas da dominação são os mesmos que detêm o poder de decidir e sujeitar a vida do outro, fabricando um “saber-verdade” sobre o adolescente, como sujeito submetido à política seletiva de socioeducação. Na verdade, esses atores objetificam a pessoa do adolescente, de acordo com conceitos e teorizações que sejam congruentes ao modelo excessivamente punitivo e estigmatizante, que ainda vigora clandestinamente na socioeducação. Sobre esse aspecto, ressaltamos que, de acordo com Kant, a razão só compreende, na experiência, o que ela mesma

produz, segundo conceitos do entendimento, aplicando sobre o múltiplo da realidade as suas próprias categorias. A experiência de conhecer, a experiência de dizer ou a experiência de aplicar o Direito constituem um construto⁴.

iii. a coragem de mudar o paradigma e o limite

Partindo do pressuposto de que, atualmente, a sociedade apresenta uma visão de mundo binária e maniqueísta acerca das relações sociais, percebemos o fortalecimento de discursos securitistas, que evocam a defesa contra os “inimigos da sociedade”, a eliminação e a segregação de determinados sujeitos, segundo a dialética biológica e racial. Aliás, seria reducionista ainda sustentar que a lei representa uma pacificação pautada no contratualismo e que, nesse sentido, “os códigos reapresentam a vontade geral” do povo. Evidentemente, nem todos são chamados a decidir. Ao contrário, fiel à lógica de alguns grupos detentores de poder, o Estado permanece com suas bases racistas, num “estado de exceção produzido”⁵ e aceito por todos como algo natural, enquanto sabe-se que se encontram no sistema socioeducativo os indivíduos excluídos, os bandos, os abandonados⁶, aqueles que, por outro lado, não possuem voz na relação de “contrato”.

Assim, onde se encontra o fundamento da violência física e psíquica que, como sabemos, é implementada nas unidades socioeducativas, de maneira a controlar os corpos dos adolescentes internos, a despeito do Direito? Como sustentar uma vigência da lei sem aplicação ou mesmo uma aplicação da própria lei sem vigência? O sistema socioeducativo sobrevive num contexto de anomia, fora da ordem jurídica, fora da reserva legal, por se encontrar submetido ao poder soberano daqueles que decidem pela permanência de um estado de exceção como estratégia de vontade política.

Todo pensamento reflexivo e crítico da atualidade chama de “campo”⁷ o paradigma biopolítico moderno. O sistema socioeducativo é, por assim dizer, um campo. Nele se encontram adolescentes, sujeitos de direitos, que, na prática, são tidos como vidas de menor potencial ou valor jurídico. Pessoas consideradas politicamente supérfluas, desnecessárias, impróprias, inoportunas, irrelevantes. O ordenamento jurídico brasileiro define a teleologia, a finalidade de socioeducar, que consiste em fornecer condições para um fazer diferente, uma mudança de atitude, que implique na cidadania e na emancipação da juventude. O que se projeta

na socioeducação não é a punição, nem mesmo o castigo, mas a reintegração do adolescente na família e na sociedade, conduzida a partir de uma intervenção pedagógico-educacional.

Entretanto, diferentemente do que propõe o modelo socioeducativo, qualquer indivíduo que visite uma unidade de internação depara-se com um depósito de corpos, espremidos de pé, por meses e anos, em condições extremamente precarizadas, para além da problemática da superlotação: espaços de privação de liberdade, nos quais não se verificam as prerrogativas básicas da dignidade humana, quanto mais da proteção integral do adolescente como pessoa em desenvolvimento. Faltam recursos humanos e recursos materiais. Não há equipe de profissionais suficientes (professores, médicos, nutricionistas, psicólogos, assistentes sociais) para suprir as necessidades dos adolescentes internos. De igual modo, faltam camas, material escolar e de higiene pessoal e toda a estrutura necessária para a implementação das atividades socioeducativas, tal como prevê o ECA. Nas pequenas janelas das galerias de uma unidade de internação espremem-se 8, 9, 10 rostos que falam, simultaneamente, pois não podem perder, naquele segundo, a oportunidade de suplicar a atenção do agente, do profissional, do visitante. Os relatos dos adolescentes acerca da experiência de internação também denunciam as carências, as agressões físicas e psicológicas perpetradas por alguns agentes ou o esquecimento nas celas úmidas sem o “banho de sol”, motivo pelo qual muitos internos desenvolvem doenças de pele e problemas respiratórios.

As violações são incontáveis. Por certo, a família, o Estado e a sociedade não receberam o devido limite quando produziram esse estado de “coisas como são”. A exceção – que não revoga, mas suspende a aplicação da lei – tornou-se a regra naturalizada, de modo que a tortura recebeu o nome de superlotação, e superlotação é comum, portanto, aceitável. Permanecem nas unidades de internação os resquícios de um modelo punitivo e objetificador da pessoa humana, o qual foi abraçado, também, pelo Poder Legislativo, com a sua ideologia securitista, que vê no “outro” o inimigo. Mesmo com o marco legal do ECA, em 1990, a realidade das unidades socioeducativas aponta para a intervenção criminosa do Estado, que atua na contenção e subjugação dos corpos dos adolescentes. No que concerne às agressões físicas, as ocorrências são registradas na delegacia sempre com o pressuposto de que o adolescente é o autor do ato, nunca a vítima, de tal forma que os agentes e a direção das unidades raramente respondem pelas violências praticadas em nome da instituição. No contexto do Rio de Janeiro, já reiteramos a solicitação direcionada

ao Ministério Público do estado para a criação de uma tutela criminal especializada, direcionada ao sistema socioeducativo.

iv. desdobramentos

O *habeas corpus* 143.988 é uma decisão histórica. Trazer o princípio *numerus clausus* para a internação socioeducativa consiste numa resposta mínima à situação urgente das unidades, em obediência às previsões normativas vigentes, especialmente o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 –, a Lei do Sinase – Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 –, bem como os princípios constitucionais e os pactos e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário. A decisão do *habeas corpus* estabelece algum limite aos subterfúgios já naturalizados por grande parte do Poder Judiciário. “Se faltam vagas? É porque o Executivo não construiu”. “Se há excepcionalidade? É melhor que o adolescente fique recluso, pois é mais seguro para ele” – entre outras respostas prontas do senso comum. O *habeas corpus* significa um passo em direção ao progresso, num país que não tem limites, numa sociedade que não quer ver e escolhe não saber. A existência dos adolescentes periféricos é interpretada como uma mancha negra nas regiões turísticas branqueadas. O limite quanto à superlotação trouxe, portanto, o mínimo de razoabilidade na forma de decisão: cumpra-se – o óbvio.

Quanto aos desdobramentos da decisão, será necessário construir. O HC prevê a criação de Observatórios Regionais, que sejam capazes de mensurar e diagnosticar o cumprimento da determinação. Ainda, solicitamos o deferimento da presença representativa dos atores da sociedade civil envolvidos na socioeducação. A Resolução 367, de 19 de janeiro de 2021, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabelece as diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário quando da execução operacional da Central de Vagas, dispõe, em seu art. 3º, parágrafo 2º, que o Poder Judiciário atuará de forma “cooperativa” com a participação da sociedade civil, como, por exemplo, o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDCA), órgão colegiado com atribuições conferidas por lei no âmbito da socioeducação e no qual a Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro (OAB/RJ) tem assento. Mesmo assim, nos deparamos com a resistência do Poder Judiciário na compreensão do sentido do termo “cooperação”, perante as demais instituições do sistema de garantia de direitos.

Por fim, é preciso ressaltar que o HC não é um ponto de chegada, mas representa um ponto de partida. Trata-se de uma decisão que necessita alcançar o *status* de realidade. A pandemia resultou num menor número de apreensões e, portanto, menor número de ocupação nas unidades, situação que é meramente circunstancial – longe de significar que tenhamos alcançado os maiores e principais objetivos, de intervir, contribuir e formar consciências esclarecidas a respeito da socioeducação e dos direitos da juventude. Após um tempo de convivência em espaços de horror e sofrimento, não reintegramos os adolescentes à sociedade em menores condições de vulnerabilidade quando comparamos àquelas existentes no momento de ingresso. E, nesse sentido, devemos nos perguntar de que forma, eu e você, podemos participar ativamente e contribuir para a garantia dos direitos desses jovens.

Ainda que o HC tenha sido deferido e que a decisão crie obrigações normativas, ou ainda que a resolução do CNJ prescreva critérios e procedimentos, o principal desafio permanece sendo o mesmo: alcançar a efetivação da dignidade humana na vida em sociedade e no dia a dia dos indivíduos. Isso significa reconhecer que a dignidade humana alcança cada indivíduo em particular e, sobretudo, o adolescente na sua condição de pessoa em formação. Assim, espera-se que uma resposta da lei, aplicada e exercida pelo poder público no âmbito da socioeducação, atenha-se às premissas e garantias previstas pelo ECA e pela CF, percebendo o sujeito, o adolescente, como pessoa digna de uma vida potente em sociedade.

Notas de rodapé

- 1 BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Dados e Indicadores**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/dados-e-indicadores/SINASE.pdf>.
- 2 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros**. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: https://cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/LIVRO_PROGRAMAS_SOCIOEDUCATIVOS_WEB.pdf. Acesso em 6 set. 2021.
- 3 SILVA, Enid Rocha Andrade; BOTELHO, Rosana Ulhôa (Org.). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/160513_livro_dimensoes.pdf. Acesso em 6 set. 2021.
- 4 KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura**. Tradução de Valério Rohden e Udo Baldur Moosburger. São Paulo: Abril Cultural, 1980.
- 5 AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci D. Poletti. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.
- 6 AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- 7 AGAMBEN, Giorgio. **HOMO SACER: o poder soberano e a vida nua I**. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 109, 162.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. Curso no Collège de France (1975-1976). Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 45.

MALVASI, Paulo Artur (2011). Entre a frieza, o cálculo e a "vida loka": violência e sofrimento no trajeto de um adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. **Saúde e sociedade**, v. 20, p. 156-170. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/BttBH7JhTDSBhBJ5yxz8Y3K/abstract/?lang=pt>

Alfredo Hilário, procurador-geral da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Seccional do Rio de Janeiro.

Margarida Prado, doutora de Filosofia do Direito pela UFRJ, Mestre em Ética pela UFRJ, Graduada em Direito pela PUC/RJ, presidente da Comissão de Direito Socioeducativo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Seccional do Rio de Janeiro. Professora Adjunta da Universidade Candido Mendes. Conselheira do CEDCA/RJ- representação da OAB/RJ.

Ítalo Pires Aguiar, graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), mestre em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (UCAM-IUPERJ), doutorando em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Seccional do Rio de Janeiro e secretário-geral da Comissão de Direitos Humanos e Assistência Judiciária da entidade.

Cecilia Roxo Bruno, mestra em Criminologia pela Universidade do Porto e membro da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Seccional do Rio de Janeiro.

supremo
tribunal
federal

24.08.20

*segunda
turma*



*habeas
corpus
143.988*

*espírito
santo*

relator: Min. Edson Fachin

pacte.(s): Todos os adolescentes internados na Unidade de Internação Regional Norte

impte.(s): Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo

adv.(a/s): Defensor Público-Geral do Estado do Espírito Santo

impte.(s): Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado do Rio de Janeiro

impte.(s): Defensoria Pública do Estado do Estado da Bahia

proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral Estado do Estado da Bahia

impte.(s): Defensoria Pública do Estado de Pernambuco

iroc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado de Pernambuco

impte.(s): Defensoria Pública do Estado do Ceará

proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado do Ceará

impte.(s): Defensoria Pública do Estado de Sergipe

proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado de Sergipe

coator(a/s)(es): Superior Tribunal de Justiça

am. curiae: Conectas Direitos Humanos

am. curiae: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

adv.(a/s): Rafael Carlsson Gaudio e Outro(a/s)

adv.(a/s): Ana Claudia Cifali

am. curiae: Instituto Alana

adv.(a/s): Pedro Affonso Duarte Hartung e Outro(a/s)

adv.(a/s): Thais Nascimento Dantas e Outro(a/s)
am. curiae: Gaets – Grupo de Atuação Estratégica
da Defensoria Pública nos Tribunais Superiores
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado da Bahia
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Distrito Federal
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado do Ceará
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado de Pernambuco
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado do Rio Grande do Sul
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado de São Paulo
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado do Tocantins
am. curiae: Associação Nacional de Membros do Ministério Público
– MP Pró-Sociedade
adv.(a/s): Carlos Frederico de Oliveira Pereira
adv.(a/s): Douglas Ivanowski Bertelli Kirchner
am. curiae.: Ordem dos Advogados do Brasil
– Seção do Estado do Rio de Janeiro
adv.(a/s): Thiago Gomes Morani e Outro(a/s)
am. curiae: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
proc.(a/s)(es): Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
am. curiae: Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH
adv.(a/s): Carlos Nicodemos Oliveira Silva
adv.(a/s): André Hespanhol

habeas **corpus** *coletivo.*

Cumprimento de medidas socioeducativas de internação. Impetração voltada a corrigir alegada superlotação em unidades. Admissibilidade da via eita para o exame da questão de fundo. Violação de direitos fundamentais dos adolescentes internados. Deficiências estruturais e ausência de vagas ofertadas em instituições similares. Finalidades da medida socioeducativa. Doutrina da proteção integral. Princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição de pessoa em desenvolvimento. Diferenças das políticas de atendimento socioeducativo em relação às polícias criminais. Deveres estatais reconhecidos pela corte interamericana. Direito dos adolescentes privados de liberdade a desenvolverem os seus projetos de vida. Impossibilidade de o poder judiciário eximir-se de sua atuação nas hipóteses de violação iminente ou em curso a direitos fundamentais. Envergadura do postulado da dignidade da pessoa humana no estado democrático de direito. Ordem concedida com a fixação de parâmetros e critérios a serem observados pelos magistrados. Eventual descumprimento pelos destinatários da ordem desafiará a interposição de recurso nas instâncias apropriadas.

- 1** A Segunda Turma do STF, no julgamento do HC no 143.641/SP, (julgado em 20.2.18), passou a admitir a impetração de *habeas corpus* coletivo como via processual legítima, racional, adequada e isonômica na tutela do direito à liberdade ambulatorial (HC 143.641/SP, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, julgado 20/02/2018, DJe 215, divulg. 08/10/2018, publicado em 09/10/2018).
- 2** Os documentos adunados no curso da impetração comprovam a superação dos limites da taxa de ocupação relativamente à capacidade projetada em unidades de cumprimento da medida socioeducativa de internação em Estados da federação.
- 3** Ainda que, em alguns desses Estados tenham implementado esforços no sentido de amenizar os graves problemas de ordem estrutural detectados nas unidades de execução de medidas socioeducativas em meio fechado, essas iniciativas estatais não se consubstanciam justificativas idôneas ou racionais a obstar a inafastabilidade da prestação jurisdicional no caso concreto, em que se narram possíveis violações aos direitos fundamentais mais básicos e elementares dos adolescentes internos - não abrangidos pela fixação de medida socioeducativa em meio fechado.
- 4** Em pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ - chegou-se a um diagnóstico de que a seletividade e a reação estatal aos atos infracionais reproduz as mesmas variáveis detectadas no sistema prisional brasileiro, sendo mais comuns os atos infracionais contra o patrimônio e o tráfico de drogas. Desse modo, as reentradas e reiteraões nos atos infracionais decorrem de múltiplos fatores especialmente daqueles que potencializam a vulnerabilidade desse público, como o uso e comércio de drogas (Reentradas e Reiteraões Infracionais: *Um Olhar sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros*).
- 5** Como corolário, diversamente do que se cogita nestes autos, não se depreende influência automática da espécie de medida socioeducativa fixada na multifatorial etiologia da trajetória infracional dos adolescentes e jovens adultos. Portanto, descabe inferir correlação automática entre as medidas judiciais implementadas com o fim de cessar violações aos direitos dos internos e impactos negativos na segurança pública em função dessas providências.

6 Segundo retratado em estudo feito pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) sobre medidas socioeducativas em meio fechado, a dificuldade de assimilação das diretrizes normativas advindas da **doutrina da proteção integral** e do seu microsistema regulamentador pela rede de atendimento atinge diretamente os adolescentes internados e arresta nítidos prejuízos ao atendimento por parte das equipes técnicas, de modo a reclamar

atenção a violência estrutural inerente à superlotação crônica, à falta de pessoal e à manutenção negligente da maioria das unidades de execução da medida socioeducativa de internação” (Panorama da Execução dos Programas Socioeducativos de Internação e Semiliberdade nos Estados Brasileiros).

7 No plano normativo, há nítida e incontroversa opção pela inclusão e manutenção dos vínculos comunitários do adolescente que pratica o ato infracional orientada por diretrizes nacionais (Constituição Federal e Estatuto da Criança e do Adolescente) e internacionais das quais o Brasil é signatário, refletidas no Sistema Global e no Sistema Interamericano dos Direitos Humanos (Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil, *Regras de Beijing*, Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade). Sob o pálio desse arcabouço, exsurge a doutrina da *Proteção Integral*.

8 Nessa direção, as políticas públicas direcionadas aos adolescentes, aqui incluídos os internados, devem contemplar medidas que garantam os direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, nomeadamente o direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, à profissionalização e à proteção no trabalho.

9 Assim, a medida socioeducativa, principalmente a privação de liberdade, deve ser aplicada somente quando for imprescindível, nos exatos limites da lei e pelo menor tempo possível, pois, ainda quando adequada a infraestrutura da execução dessa medida de internação, há inevitável restrição do direito de liberdade. Logo, a situação aflitiva não deve perdurar além do estritamente necessário à inclusão, desaprovação e responsabilização do adolescente pelo seu ato infracional.

- 10** Embora significativos esforços projetados ou já implementados, pelos Estados destinatários da ordem que se busca, não se mostra plausível solução judicial que chancela o descumprimento sistemático das regulamentações que visam a assegurar proteção aos adolescentes em ressocialização, em especial quando a questão de fundo versada na impetração reflete antigos e persistentes reclamos endereçados contra o Estado brasileiro no âmbito de organismos internacionais.
- 11** No âmbito da Corte Interamericana, já se decidiu que a interação especial de sujeição estabelecida entre os adolescentes privados de liberdade e os agentes responsáveis pela custódia impõe ao Estado uma série de deveres, portanto, devem ser implementadas ações e iniciativas estatais com o fim de fortalecer e incentivar nesses internos o desenvolvimento dos seus projetos de vida, os quais não podem ser aniquilados em função da privação de liberdade.
- 12** Esses casos contenciosos apontam que a superpopulação nas instituições, somada a outros problemas infraestruturais, por exemplo, insalubridade, alimentação deficitária, falta de atendimento médico e psicológico, vulnera as normas convencionais, além de fomentar lamentáveis situações de violência e abusos entre os próprios internos, ou entre estes e os funcionários.
- 13** Dada a autonomia dogmática do princípio da vedação à proteção insuficiente, ainda que existam clamores ou sentimentos sociais na contramão do que se vem de assentar, pelo que já se expôs, é inafastável concluir que os deveres estatais de proteção nessa seara não podem ser simplificados, reduzidos e/ou perspectivados como mera exigência de ampliação do rigor e da severidade na imposição e execução das medidas socioeducativas aos adolescentes em conflito com a lei.
- 14** Nessa perspectiva, a limitação do ingresso de adolescentes nas Unidades de Internação em patamar superior à capacidade de vagas projetadas, além de cessar as possíveis violações, previne a afronta aos preceitos normativos que asseguram a proteção integral, densificando as garantias dispostas no artigo 227 da Constituição Federal (com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 65/2010), além de fortalecer o postulado de respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

15 Incide, ainda, o princípio da dignidade da pessoa humana, cuja previsão expressa está no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988, sendo repetido no art. 124, V, do Estatuto da Criança e do Adolescente, senão vejamos respetivamente:

art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana; e Art. 124. São direitos do adolescente privado de liberdade, entre outros, os seguintes: (...) V - ser tratado com respeito e dignidade.

16 Ordem de *habeas corpus* concedida para determinar que as unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes não ultrapassem a capacidade projetada de internação prevista para cada unidade, nos termos da impetração e extensões.

17 Propõe-se, ainda, a observância dos seguintes critérios e parâmetros, a serem observados pelos Magistrados nas unidades de internação que operam com a taxa de ocupação dos adolescentes superior à capacidade projetada:

*i) adoção do princípio *numerus clausus* como estratégia de gestão, com a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso;*

ii) reavaliação dos adolescentes internados exclusivamente em razão da reiteração em infrações cometidas sem violência ou grave ameaça à pessoa, com a designação de audiência e oitiva da equipe técnica para o mister;

iii) proceder-se à transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior ao limite projetado do estabelecimento, contanto que em localidade próxima à residência dos seus familiares;

iv) subsidiariamente, caso as medidas propostas sejam insuficientes e essa transferência não seja possível, o magistrado deverá atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012, até que seja atingido o limite máximo de ocupação; v) na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas supra, que haja conversão de medidas de internação em internações domiciliares, sem qualquer prejuízo ao escorrido cumprimento do plano individual de atendimento podendo ser adotadas diligências adicionais de modo a viabilizar o seu adequado acompanhamento e execução;

v) a internação domiciliar poderá ser cumulada com a imposição de medidas protetivas e/ou acompanhada da advertência ao adolescente infrator de que o descumprimento injustificado do plano individual de atendimento ou a reiteração em atos infracionais poderá acarretar a volta ao estabelecimento de origem;

vi) a fiscalização da internação domiciliar poderá ser deprecada à respectiva Comarca, nos casos em que o local da residência do interno não coincida com o da execução da medida de internação, respeitadas as regras de competência e organização judiciária;

vii) alternativamente, a adoção justificada pelo magistrado de outras diretrizes que entenda adequadas e condizentes com os postulados constitucionais e demais instrumentos normativos.

acórdão.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, em **sessão virtual de 14 a 21 de agosto de 2020**, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conceder a ordem para determinar que as unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes não ultrapassem a capacidade projetada de internação prevista para cada unidade, nos termos da impetração e extensões. Propõe-se, ainda, a observância dos seguintes critérios e parâmetros, a serem observados pelos Magistrados nas unidades de internação que operam com a taxa de ocupação dos adolescentes superior à capacidade projetada:

- i)** adoção do princípio *numerus clausus* como estratégia de gestão, com a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso;
- ii)** reavaliação dos adolescentes internados exclusivamente em razão da reiteração em infrações cometidas sem violência ou grave ameaça à pessoa, com a designação de audiência e oitiva da equipe técnica para o mister;
- iii)** proceder-se à transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior ao limite projetado do estabelecimento, contanto que em localidade próxima à residência dos seus familiares;
- iv)** subsidiariamente, caso as medidas propostas sejam insuficientes e essa transferência não seja possível, o Magistrado deverá atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012, até que seja atingido o limite máximo de ocupação;

v) na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas supra, que conversão de medidas de internação em internações domiciliares, sem qualquer prejuízo ao correto cumprimento do plano individual de atendimento – podendo ser adotadas diligências adicionais de modo a viabilizar o seu adequado acompanhamento e execução;

vi) a internação domiciliar poderá ser cumulada com a imposição de medidas protetivas e/ou acompanhada da advertência ao adolescente infrator de que o descumprimento injustificado do plano individual de atendimento ou a reiteração em atos infracionais poderá acarretar a volta ao estabelecimento de origem;

vii) a fiscalização da internação domiciliar poderá ser deprecada à respectiva Comarca, nos casos em que o local da residência do interno não coincida com o da execução da medida de internação, respeitadas as regras de competência e organização judiciária;

viii) alternativamente, a adoção justificada pelo magistrado de outras diretrizes que entenda adequadas e condizentes com os postulados constitucionais e demais instrumentos normativos. Nas hipóteses de descumprimento, o instrumento é o recurso, conforme assentado, no ponto, à unanimidade, no HC 143.641, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski. E por derradeiro, em face do interesse público relevante, por entender necessária, inclusive no âmbito do STF, propor à Turma, por analogia ao inciso V do artigo 7º do RISTF, a criação de um Observatório Judicial sobre o cumprimento das internações socioeducativas na forma de comissão temporária, a ser designada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, para o fim de, à luz do inciso III do artigo 30 do RISTF, acompanhar os efeitos da deliberação deste Tribunal neste caso, especialmente em relação aos dados estatísticos sobre o cumprimento das medidas estabelecidas e o percentual de lotação das unidades de internação, fazendo uso dos relevantes dados coligidos no âmbito do CNJ e dos Tribunais de Justiça Estaduais, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 24 de agosto de 2020.

**Ministro *EDSON FACHIN*,
relator**

relatório.

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator):

Trata-se de *habeas corpus* coletivo impetrado pela Defensoria Pública do estado do Espírito Santo contra acórdão proferido no âmbito do Superior Tribunal de Justiça assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS DE INTERNOS. HABEAS CORPUS COLETIVO. INADMISSIBILIDADE. NECESSIDADE DE AMPLA DILAÇÃO PROBATÓRIA E ESTABELECIMENTO DO CONTRADITÓRIO. EXISTÊNCIA DE VIA ADEQUADA AO TRATAMENTO DA MATÉRIA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL NÃO CARACTERIZADA. INSURGÊNCIA DESPROVIDA.

1 No caso, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo pretende deflagrar demanda coletiva em favor de todos os adolescentes que se encontram privados de suas liberdades na Unidade de Internação Regional Norte, em Linhares/ES, noticiando a existência de condições que violam a dignidade da pessoa humana.

2 Embora seja certo que as alegações formuladas pela Defensoria Pública têm reflexo na liberdade de locomoção dos internos, as pretensões recursais são voltadas contra o Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, de cunho eminentemente administrativo, recomendando a adoção de 9 (nove) providências por parte da administração pública que, supostamente, teriam o condão de superar a alegada violação aos direitos humanos dos adolescentes.

3 A pretensão, de nítida natureza de tutela coletiva, transborda os limites cognitivos próprios da via eleita, já que se revela imprescindível não só o estabelecimento do contraditório com a administração pública que poderá suportar os efeitos de eventual decisão de mérito, mas ampla dilação probatória para que haja suporte suficiente à esmerada análise da pretensão recursal, tudo em respeito à garantia processual prevista no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

4 Havendo no ordenamento jurídico via adequada ao tratamento da matéria, para a qual, inclusive, a Defensoria Pública é legitimada, nos termos do artigo 5º, inciso II, da Lei n. 7.347/85, não se vislumbra ilegalidade no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, que não conheceu da tutela coletiva pretendida, afastando-se eventual alegação de violação ao artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

5 Esta Corte Superior de Justiça tem entendimento no sentido de não ser cabível a impetração de habeas corpus coletivo, sendo imprescindível a identificação dos pacientes e a individualização do alegado constrangimento ilegal. Precedentes.

6 Agravo regimental desprovido (AgRg no RHC 69.773/ES).

Narra a inicial desse *writ* coletivo quadro de severa violação aos direitos humanos dos internos que cumprem medidas socioeducativas na “*Casa de Custódia UNINORTE*”, porque: **i)** onde deveriam estar alojados no máximo 90 (noventa) adolescentes, estavam 201 (duzentos e um); **ii)** não foi dada, pelas autoridades, qualquer solução adequada ao cenário de superpopulação existente desde 2015, circunstância deflagradora de rebeliões, motins e conflitos entre os socioeducandos; **iii)** inexistia nesse estabelecimento qualquer separação em razão da idade, compleição física, espécie de ato infracional cometido ou, ainda, modalidade de internação; **iv)** ouvidos, os adolescentes teriam confidenciado

reiteradas situações de agressões, maus-tratos e torturas, por parte de agentes socioeducativos e também da Secretaria de Justiça do Estado do Espírito Santo, o que seria aferível tanto pelas imagens de rebelião ocorrida no ano de 2015, como pelo laudo de médico legista a atestar ofensa à integridade física corporal ou à saúde de um dos internos pela ação de instrumento contundente; *iv*) as falas dos socioeducandos e da equipe técnica, colhidas em inspeção realizada, seriam sincrônicas em anunciar a deficiência nas condições de higiene e limpeza, seja pelo acúmulo de dejetos nos arredores da unidade (restos de comida, copos plásticos, *marmítex* atrás das habitações); seja pela falta de saneamento, a acarretar odores desagradáveis, acúmulo de insetos e até mesmo sapos; *v*) aos adolescentes internos seria impingido confinamento equiparável aos adultos do regime disciplinar diferenciado, eis que somente lhes seria autorizado sair dos seus quartos para visitas de familiares e o acesso à quadra esportiva era assegurado apenas nos sábados - pelo exíguo interregno de trinta minutos; *vi*) foram registrados falecimentos de socioeducandos internados na unidade, sendo apontadas as mortes de ROMÁRIO DA SILVA RAIMUNDO, em 26/07/2011; GABRIEL TÓTOLA DA SILVA em 22/01/2013; LEONARDO DE JESUS DAS VIRGENS, em 10/04/2014 e JEFERSON RODRIGUES NOVAIS, em 30/11/2016, sendo a deste último, um dia depois de ingressar no sistema; *vii*) desde 2011, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) vem concedendo medidas provisórias ensejadas pela constatação de graves violações a direitos humanos nas casas de custódia de adolescentes no Espírito Santo; *viii*) o quadro de indignidade evidenciado na UNINORTE poderia ser ao menos minimizado com a aplicação do princípio *numerus clausus*, que, além de acolhido no âmbito internacional, já foi adotado por este Supremo Tribunal Federal, na decisão proferida pelo e. Min. Ricardo Lewandowski, na Suspensão de Liminar 823/ES; *ix*) segundo tal diretriz, “*a cada entrada em unidade prisional há, ao menos, uma saída, permitindo-se, assim, a estabilização ou diminuição da população reclusa, de modo a evitar a superlotação de cadeias, penitenciárias e unidades de internação (...) uma vez ultrapassada a capacidade máxima do estabelecimento, deveriam ser escolhidos os presos com melhor prognóstico de adaptabilidade social, impondo-lhes a detenção domiciliar com vigilância eletrônica. (...)*” e *x*) em anteriores impetrações, tanto no Tribunal de Origem, como no STJ, não se logrou a concessão da ordem, sob o argumento de que a via eleita não seria adequada ao desenlace do tema.

Em sede de agravo regimental interposto contra a inadmissibilidade do *writ* coletivo, reconsidere a decisão recorrida, guiado pelo julgamento no qual este Supremo Tribunal admitiu idêntico caminho processual para discutir di-

reitos individuais homogêneos para, então, enfrentar a questão de fundo. E, ao fazê-lo, norteei essa reanálise dos autos com base em duas indagações: *a)* se os direitos fundamentais dos adolescentes são violados pela taxa de ocupação superior à capacidade projetada e *b)* se a eventual ausência de vagas noutras unidades similares consubstancia-se justificativa plausível para manutenção dos internos em ambiência de superlotação .

Dadas as informações prestadas pelo d. Juízo monocrático, no sentido de que a capacidade máxima projetada da UNINORTE seria de 90 (noventa) vagas, porém, o estabelecimento contava com 202 (duzentos e dois) internados, em 6.6.2017, sublinhei a plausibilidade e verossimilhança dos fatos versados na impetração e nos seus documentos comprobatórios, daí se haurindo a constância e repetição no cenário de superlotação entre maio de 2015 a 2017.

Destaquei, por pertinente, as informações extraídas dos autos a apontar que certos adolescentes internos dormiam em colchões postos no solo, nas proximidades de vaso sanitário, pela insuficiência das camas disponíveis.

Ponderei, além dessas premissas, que o desate exauriente da questão de fundo em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público não tinha o condão de obstar o reconhecimento das graves violações aos direitos fundamentais a que os adolescentes internos estariam a sofrer pela superlotação, eis que a análise do direito de liberdade suscitado neste *habeas corpus* coletivo não pode prescindir das diretrizes extraídas do arcabouço normativo de regência.

Nessa senda, concedi liminarmente a ordem, nos termos dos itens 1 – 9 e do item 13 da exordial, à exceção da fixação de multa (almejada no item oito), sobretudo por compreender que as medidas socioeducativas impostas aos adolescentes em conflito com a lei devem ser cumpridas em unidades de restrição de liberdade que reúnam estrutura condigna, com especial respeito à peculiar situação de pessoa em desenvolvimento.

Ordenei, por conseguinte que: *i)* na Unidade de Internação Regional Norte em Linhares/ES, onde há execução de medida socioeducativa de internação, a delimitação da taxa de ocupação dos adolescentes internos com base na estimativa média do CNJ, procedendo-se à transferência dos adolescentes sobresalentes para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior à taxa de 119%; *ii)* subsidiariamente, caso a transferência não fosse possível, o magistrado deveria atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012 (inclusão em meio aberto), até que fosse atingido o mencionado percentual máximo de ocupação; *iii)* na hipótese de impossibilidade de adoção dessas medidas, fossem convertidas as medidas restritivas de liberdade em internações domiciliares e *iv)* alternativamente, a adoção justificada pelo magistrado das diretrizes sucessivas constantes do pedido inicial.

Naquela mesma ocasião, admiti o ingresso nos autos, na qualidade de amigos da Corte, da sociedade Conectas Direitos Humanos, do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais IBCCRIM, do Instituto Alana e do GAETS Grupo de Atuação Estratégica da Defensoria Pública nos Tribunais Superiores (PET 60.258/2017), por entender bem demonstrada de configurada a representatividade dessas petionárias, daí emergindo potencial contribuição à pluralização do debate.

Nesse pedido formulado em conjunto, as organizações aproximam as construções doutrinárias que versam sobre a falência estrutural do sistema prisional brasileiro, reconhecida por esta Corte Suprema no julgamento da ADPF 347, e a conjuntura atual do sistema socioeducativo.

Afirmam a pertinência do paralelo, pois: *i)* em audiência pública, o relator especial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para o Brasil, declarou “*que nossos centros de detenção de adolescentes são presídios disfarçados, sendo que o tratamento diferenciado entre estes ocorre somente na rica construção legislativa brasileira, exemplo para o mundo, mas não corresponde à realidade em nenhum dos estados federados*”; *ii)* o último relatório do SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo) teria apontado, no Estado do Espírito Santo, o abuso na imposição de internação provisória e a absoluta falta de vagas em regime de semiliberdade, e também salientado que 15% desses jovens respondem por ato infracional análogo ao crime de tráfico de drogas, em nítida inobservância a enunciado sumular persuasivo do STJ e *iii)* há “*violação sistêmica de direitos fundamentais não negociáveis, relativos ao cerne da dignidade da pessoa humana e formação de caráter dos adolescentes, os quais são submetidos a tratamento cruel e degradante por ações e omissões por parte do poder executivo, judiciário e ministério público locais*”.

Narram as entidades, na sequência, ações concretas na promoção dos direitos dos adolescentes, de modo que “*se propõem a fazer um debate democrático e alinhado na perspectiva dos direitos fundamentais, acreditando que tal caso permeia, dentre eles, o da dignidade humana, o de acesso à justiça e a prioridade absoluta concedida às crianças e adolescentes*”, motivo pelo qual veem “*como fundamental trazer as suas expertises de atuação como Organizações da Sociedade Civil ao debate envolvendo a análise do mérito*”.

Sobreveio, em 22.5.2019, petição subscrita pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, à qual se associaram as Defensorias Públicas dos Estados da Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, São Paulo, Tocantins e também a Defensoria Pública do Distrito Federal, por meio da qual pleitearam a extensão dos efeitos da liminar antes concedida a todos adolescentes que cumprem medida socioeducativa nas unidades dos Estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro.

Rogam, ao final, pela concessão da ordem para garantir que, doravante, os adolescentes cumpram medidas socioeducativas de internação em estabelecimentos que não ultrapassem o quantitativo máximos projetado.

Sustentam que a farta documentação comprobatória acostada aos autos pelos *amici curiae* está a revelar falhas no Sistema Socioeducativo em vários Estados da Federação, que se encontrariam em situação calamitosa de verdadeira inconstitucionalidade, maculando a dignidade da pessoa humana e todo o mínimo sistema de proteção aos adolescentes.

Alegam que os fatos conducentes ao deferimento da liminar no presente *writ of habeas corpus*, em benefício dos adolescentes internados no Estado do Espírito Santo, são igualmente constatados nas outras unidades federativas a saber: Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro.

Assomaram documentos a indicar possível descompasso entre os quantitativos atualizados das unidades e a capacidade real de cada uma delas, alegando evidenciar um quadro fático que em muito se aparta dos objetivos preconizados pela legislação no Estatuto da Criança e do Adolescente para a ressocialização dos adolescentes autores de atos infracionais.

Aduzem que a Resolução 165 do Conselho Nacional de Justiça e o disposto na Lei n. 12.594/2012 tampouco vêm sendo cumpridos e, em reforço, invocam o conteúdo do art. 19, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 19), a Convenção sobre Direitos da Criança (art. 37), as Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade.

Citam, ademais, precedentes desta Corte julgados pela Colenda 2a Turma, no HC 143.641/SP, Relator Min. Ricardo Lewandowski e no HC 118.536/SP, Rel. Min. Dias Toffoli.

Deferi, diante das razões lançadas, e por depreender configurada similitude entre as situações processuais, a extensão dos efeitos da liminar, para determinar que: *i*) nas Unidades de Internação dos Estados do Ceará, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, onde há estabelecimentos para execução de medida socioeducativa de internação, fosse observada a delimitação da taxa de ocupação em 119%, procedendo-se à transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades condignas; *ii*) subsidiariamente, na impossibilidade, fosse atendido ao parâmetro do art. 49, II, da Lei 12.594/2012, até o alcance do aludido percentual máximo de ocupação e *iii*) não sendo viáveis essas diligências, fossem essas medidas de internação convertidas em recolhimento domiciliar.

Sobreveio, na sequência, outro pedido de ingresso no feito na condição de *amici curiae*, desta vez, em manifestação firmada pelos advogados que representam a Associação de Membros do Ministério Público MP Pró-Sociedade (e-Doc 276 e e-Doc 277). Ademais, foram ali deduzidos os seguintes requeri-

mentos: *i*) a revogação da medida cautelar, para impedir a liberação indiscriminada de menores infratores e sem adequação ao Plano Individual de Atendimento, além de outras condições impostas pelo ECA e pela Lei do SINASE; e *ii*) se for o caso, com supedâneo no art. 6º, II, *a*, seja o mérito deste *writ* submetido ao Supremo Tribunal Federal, em composição plenária, a fim de que se reconheça a improcedência dos pedidos ou, se mantida a internação em regime domiciliar, sejam impostos certos condicionantes, a exemplo da monitoração eletrônica e da frequência obrigatória a instituições de ensino, preferencialmente sob a gerência de militares.

De modo análogo, porém, externando compreensão diversa sobre a questão de fundo, a Ordem dos Advogados do Brasil Seção do Estado do Rio de Janeiro também buscou sua admissão no feito, em manifestação firmada por advogados designados para esse mister. Secundando as razões da impetração, afirma estar configurada situação violadora da dignidade dos internos e, adicionalmente, *“inibe ainda, qualquer forma de tentativa de ressocialização do adolescente, que é obrigado a conviver num local inapropriado, submetido a torturas e violências, ocasionadas muitas vezes por aqueles que deveriam zelar pela sua integridade”*. (*e-Doc.* 328 e 329).

Considerando a pertinência entre a temática subjacente ao *writ* e a atuação dessas citadas entidades, com apoio no art. 138 do CPC c/c art 3o do CPP, deferi os pedidos de ingresso no feito, na qualidade de *amici curiae*, nas decisões prolatadas em 11.6.2019 e 18.6.2019. Ainda naquela ocasião, determinei fossem alçados os órgãos beneficiados pela extensão dos efeitos da decisão liminar à qualidade de impetrantes (Defensorias Públicas dos Estados do Rio de Janeiro, da Bahia, de Pernambuco e do Ceará).

Interpôs o Estado do Rio de Janeiro agravo regimental (*e-Doc* 286, Pet 31.506/2019), no qual narra, em síntese, que a Defensoria Pública teria manifestado a sua anterior concordância com solução extrajudicial acerca da temática versada na impetração, aderindo a Termo de Ajustamento de Conduta - TAC – de modo conjunto aos outros envolvidos, sobre o cenário de superpopulação das unidades fluminenses de internação de adolescentes. Requereu, diante dessa peculiar circunstância, modificação da decisão, pois o cenário que alegadamente ali se projeta seria diverso do Estado do Espírito Santo. Em subsequente manifestação (*e-Doc* 294), o recorrente faz juntar documentos cujo teor apontariam para a urgência na apreciação do pedido de reforma da decisão agravada, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Em 12.6.2019 (*e-Doc* 315), insurge-se o Estado de Pernambuco e, ao fazê-lo, relata os contínuos esforços e parcerias a fim de harmonizar as suas ações na seara socioeducativa com as diretrizes previstas no Estatuto da Criança e do

Adolescente. Afirma, no tocante à superpopulação, que novas unidades de internação deverão ser entregues até o final daquele ano, de modo que tal circunstância superveniente teria o condão de inserir o agravante na margem percentual de povoamento autorizada pela decisão liminar - 119%. Pede, ao final, a reforma da decisão, ou, alternativamente, que os seus efeitos fossem postergados.

Sobrevém, por meio da manifestação sob o n. 38.054/2019 (*e-Doc.* 354), novo incidente de extensão ajuizado pela Defensoria Pública do Estado de Sergipe, no qual a requerente anseia que os efeitos da medida liminar contemplem os adolescentes do sexo masculino em cumprimento de medidas socioeducativas de internação na unidade do Centro de Atendimento ao Menor (CENAM) e na USIP Unidade Socioeducativa de Internação Provisória.

Sustenta-se, para o mister, a identidade fática com a situação ensejadora do deferimento da medida acauteladora e das extensões e, com minudência, descreve os esforços empreendidos desde 2013, sem êxito em obter solução a contento de quadro calamitoso a macular a dignidade e os direitos fundamentais desses adolescentes e jovens internos. Junta-se, ademais, documentos contendo quantitativos dessas unidades e também informações da capacidade de cada uma delas, a demonstrar, nos lindes da pretensão, quadro fático que muito se afasta dos objetivos pretendidos pela legislador no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei do SINASE para a ressocialização dos adolescentes autores de atos infracionais.

Explicita-se, em suma, que: *i)* inspeções realizadas pelos Defensores Públicos permitiram-lhes constatar severas falhas estruturais no CEMAN única unidade de internação definitiva da cidade de Aracajú/SE; *ii)* detectaram limitação de espaço; ausência de refeitório separado e específico, com acúmulo de restos alimentares nos quartos; inexistência de atividades culturais e/ou espaço de lazer; problemas de limpeza; falta de assistência religiosa e educacional; relatos de alimentos estragados; ambientes escuros e insalubres; restrições ao uso da água necessária ao asseio e à higiene básica pelos internos; déficit no quadro de funcionários, entre outras; *iii)* em 2013, essa situação teria atingido seu ápice, quando houve incêndio em um dos cômodos e a fuga de quarenta e nove dos internos; *iiii)* ajuizou ação civil pública, porém, a sentença de procedência foi reformada pelo Tribunal local; *v)* desde então, houve certos avanços pontuais, como a construção de uma nova unidade no interior, em Nossa Senhora do Socorro/SE, nada obstante, o CEMAN prossegue superlotado e como a única unidade de internação definitiva de adolescentes e jovens do sexo masculino daquela capital e; *v)* a ausência de recursos humanos e estruturais também se percebe na USIP, Unidade Socioeducativa de Internação Provisória, nesses casos, tem-se que a superlotação se dá também pelo fato de que constantes são as

decisões pela prorrogação do prazo de internação provisória dos adolescentes, em flagrante violação ao que preconiza o art. 108, do ECA.

Em subsequente manifestação, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro junta outros documentos, reafirmando o seu interesse na confirmação da liminar pelo colegiado, porque, na sua análise, *“decorridos mais de dois meses, não há cumprimento integral da decisão”* (E-doc. 388).

Posteriormente, deferi novos pedidos de ingresso, na qualidade de *amici curiae*, que foram deduzidos pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro na Pet. 37.217/2019 (e-Doc. 340) e pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH - na Pet. 41.064/2019 (e-Doc. 376), tendo essa última entidade, logo na sequência, declarado interesse em realizar sustentação oral (e-Doc. 401) e juntado documentos (e-Doc. 396).

Em seguida, o Estado do Pernambuco torna a asseverar que propicia aos adolescentes internados condições distintas daquelas descritas nessa impetração, *“ao tempo em que requer autorização para monitoramento eletrônico excepcional e provisório daqueles socioeducandos eventualmente liberados”* (e-Doc. 405).

De outra parte (e-Doc. 420), vem a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo exaltar a relevância da decisão prolatada em sede liminar na conformação das condutas dos diversos atores envolvidos no sistema socioeducativo, os quais passaram a observar maior rigor e critério na imposição da medida socioeducativa de internação a adolescentes e jovens, conforme diretrizes legais e constitucionais. Relata, ainda, a baixa taxa de retorno dos egressos beneficiados ao Sistema de Justiça Juvenil.

De modo análogo (e-Doc. 459), a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro enumera razões pelas quais a ordem de *habeas corpus* deve ser confirmada, em síntese, cita a baixa taxa de recidivas na prática de atos infracionais pelos contemplados e classifica como alarmistas os receios pela segurança pública.

Já a Associação de Membros do Ministério Público - MP Pró Sociedade (e-Doc. 465)-, peticiona para sustentar que a ultrapassagem do limite nominal de lotação das unidades não acarreta, por si só, na imposição de maus-tratos e/ou inobservância do plano de ressocialização específico do jovem infrator. Nessa direção, *“vem requerer a este Egrégio Supremo Tribunal Federal que julgue improcedente o pedido formulado na presente ação de habeas corpus de natureza coletiva, revogando-se a liminar anteriormente concedida”*. De modo subsidiário, postula que o percentual de 119% *“não seja aplicado de maneira absoluta e sim conjugado com as demais condições de cumprimento da medida sócio-educativa, tais como alimentação, visita familiar, escolarização, profissionalização e acesso à cultura, verificando-se no caso concreto o fiel cumprimento do plano individual de atendimento, conforme exigido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente”*.

A seu turno (e-Doc 482), solicita o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro preferência nesse julgamento, como forma de solucionar as dúvidas e os questionamentos surgidos em autoridades administrativas e judiciárias quanto ao alcance e correto implemento da liminar. Cita, à guisa de exemplo, as dúvidas: “*poderá o adolescente sair para estudar e fazer cursos? Eventual descumprimento da internação domiciliar ensejará o retorno da internação ou a aplicação da internação sanção? Seria possível a utilização a aplicação das cautelares penais previstas no artigo 319 do Código de Processo Penal?*”. Indaga, ainda, sobre: “*o órgão gestor que ficará responsável pela execução da medida de internação domiciliar, o órgão do Estado, responsável pelas medidas em meio fechado (art. 4o, III, da Lei no 12.594/2012), ou as coordenações municipais, responsáveis pelas medidas em meio aberto (art. 5o, III, da Lei no 12.594/2012)? Ademais, a quem caberá a fiscalização dessa medida, caso o adolescente seja de Município diverso daquele do juízo da internação? Haverá declínio de competência ou apenas será deprecada a fiscalização da execução da medida?*”.

Em nova manifestação, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro junta cópias do estudo recém publicado pelo CNJ - Conselho Nacional de Justiça (“*Reentradas e Reiteraões – Um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros*”) e da Recomendação nº. 62, de 17 de março de 2020, também do CNJ, “*que tem entre as suas orientações, a consideração dos parâmetros das decisões proferidas neste habeas corpus em relação aos adolescentes internados em unidades socioeducativas com ocupação superior à capacidade*”.

Com vista (e-Doc 522), a Procuradoria-Geral da República enumera objeções de índole procedimental que impediriam o exame da questão de fundo em *habeas corpus* coletivo.

É o relatório.

voto.

O Senhor Ministro Edson Fachin:

O presente *habeas corpus coletivo* se volta contra acórdão da Colenda Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, proferido no Agravo Regimental no Recurso de impetrado em favor de todos os Adolescentes internados na Unidade de Internação Regional Norte (UNI-Norte), na Comarca de Linhares, Estado do Espírito Santo.

Posteriormente pleitearam a extensão e passaram a figurar como impetrantes as Defensorias dos Estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro buscando, igualmente, a ordem para corrigir a superlotação nos respectivos estados.

Pretendem os impetrantes a concessão de ordem para, em suma, garantir que as instituições de cumprimento de medidas socioeducativas não ultrapassem os quantitativos máximos previsto para unidade respectiva.

1. Cabimento do habeas corpus coletivo

De início, pontuo o cabimento do *habeas corpus* coletivo, como instrumento idôneo a racionalizar a interpretação da questão jurídica ora em debate.

É certo que o art. 654, §1º, alínea ‘a’, do Código de Processo Penal exige a indicação, na petição do *writ de habeas corpus*, do nome da pessoa que está a sofrer, ou na iminência de sofrer, violência ou coação na sua liberdade de locomoção.

Nada obstante, a Segunda Turma do STF, no julgamento do HC no 143.641/SP, (julgado em 20.2.18), admitiu a impetração de *habeas corpus* coletivo e determinou, em todo o território nacional, a conversão da prisão preventiva das gestantes ou mães de crianças de até 12 (doze) anos ou de pessoas com deficiên-

cia em prisão domiciliar, sem prejuízo da aplicação concomitante das medidas alternativas previstas no art. 319 do Código de Processo Penal (HC 143641/SP, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, julgado 20/02/2018, DJe 215, divulg. 08/10/2018, publicado em 09/10/2018).

No julgamento do RE 855.810 AgR/RJ, o Ministro Dias Toffoli anotou no seu voto: “*A meu ver, o cabimento do habeas corpus coletivo para se discutir direitos individuais homogêneos inquestionavelmente desborda em tratamento mais isonômico na entrega da prestação jurisdicional, daí porque aderi ao voto então proferido pelo Relator, o que acabou por ser unanimemente feito pelo colegiado*” (Ag.Reg no RE 855.819/RJ, Segunda Turma, Rel. Ministro Dias Toffoli, julgamento em 28/08/2018, DJe 221, divulg. 16/10/2018, publicado em 17/10/2018).

Nesse mesmo diapasão, seguiu-se o julgamento do HC 118.536/SP, também da Relatoria do Ministro Dias Toffoli, que concedeu a ordem para determinar que o STJ analisasse a questão de fundo do HC coletivo 269.265/SP.

Admissível, portanto a impetração do presente *habeas corpus*, como já anotei na decisão liminar proferida presente feito.

2. Premissa inicial – É possível ao poder judiciário eximir-se de analisar o caso em debate sob a justificativa de ausência de vagas em estabelecimentos de internação similares?

Como adiantei, o deferimento da liminar foi norteado, à luz das normas constitucionais e instrumentos normativos internacionais, pelo enfrentamento de duas indagações: **a)** se os direitos fundamentais dos adolescentes são violados pela taxa de ocupação superior à capacidade projetada da unidade de internação e **b)** se a ausência de vagas noutros estabelecimentos similares consubstancia-se justificativa plausível para manutenção dos internos em ambiência de superlotação.

A esses questionamentos agrego outros, suscitados em fase posterior pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e por associação de membros do *Parquet*: **c)** seria válido inferir que as eventuais reiterações dos adolescentes em atos infracionais decorrem da fixação de internação domiciliar nos lugares em que inexistiam vagas para a transferência a unidades similares próximas?; e **d)** é plausível atribuir impactos negativos na segurança pública em função da decisão liminar, das extensões e/ou definitiva concessão da ordem?

Convém retomar essa análise, agora, conjugada com as razões e argumentos aportados pelos órgãos e entidades admitidos na posição de impetrantes e/ou *amicus curiae*.

Segundo ensina Peter Häberle, em ambiente democrático, a interpretação relativa a direitos fundamentais, *desenvolve-se mediante a controvérsia sobre*

alternativas, sobre possibilidades e sobre necessidades da realidade e também do “concerto” científico sobre questões constitucionais, nas quais não pode haver interrupção e nas quais não existe e nem deve existir dirigente” (Hermenêutica Constitucional. *A Sociedade Aberta dos Intérpretes: Contribuição para a Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição*. Sérgio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 2002). Nessa direção, e como ressalta o autor, a pluralização do debate potencializa a legitimação do processo decisório.

Relativamente ao primeiro vetor, alusivo à violação dos direitos fundamentais, a Associação MP PRÓ-Sociedade sustenta a necessidade de análise individualizada, caso a caso, da infraestrutura das unidades de medida socioeducativa de internação, cuja capacidade de atendimento deve ser cotejada *“com as demais condições de cumprimento da medida sócio-educativa, tais como alimentação, visita familiar, escolarização, profissionalização e acesso à cultura, verificando-se no caso concreto o fiel cumprimento do plano individual de atendimento, conforme exigido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente”*. Essas inferências partem da premissa de que a superação dos limites projetados pelas unidades de internação, por si só, não acarreta situação análoga ou assemelhada àquela que se detectou no Estado do Espírito Santo - na UNINORTE.

Mais adiante, serão verticalizadas essas pontuações, por ora, cumpre assentar que o ponto controvertido cinge-se a critérios de enquadramento e também às formas jurídicas e aos meios mais adequados diante da problemática questão de fundo. Todavia, não se refuta ou se nega – e nem se poderia fazê-lo – que a situação descrita nos moldes dessa impetração ocasiona violação aos direitos fundamentais dos adolescentes internos previstos na Constituição Federal e noutros instrumentos normativos.

Prossigo, então, a análise pela indagação alusiva à idoneidade, ou não, de invocar-se a ausência de vagas noutros estabelecimentos de internação similares como justificativa plausível para manutenção dos adolescentes em ambiente de superlotação.

No curso dessa impetração, foram noticiados esforços no sentido de amenizar os graves problemas de ordem estrutural detectados em unidades de execução de medidas socioeducativas em meio fechado, por exemplo, a celebração de compromisso de ajustamento de conduta e a existência de projetos prevenindo a criação de vagas e construção de novos estabelecimentos.

Nada obstante, esses instrumentos jurídicos diversos convivem no ordenamento e possuem aptidão para conferir resposta adequada a esse conflito de índole estrutural nas suas variadas facetas e dimensões, daí porque a existência de ações coletivas em curso voltadas à edificação de outras unidades de internação em nada prejudicam a análise da violação, ou não, dos direitos funda-

mentais dos adolescentes privados de liberdade em função da taxa de ocupação superior à capacidade projetada do estabelecimento.

No modelo de Estado Constitucional e Democrático de Direito, nem a limitação de recursos orçamentários nem argumentos e/ou objeções de índole procedimental consubstanciam-se em justificativas idôneas ou racionais a obstar a inafastabilidade da prestação jurisdicional no caso concreto, em que se questionam possíveis violações aos direitos fundamentais mais básicos e elementares dos adolescentes internos - não abrangidos pela medida socioeducativa em meio fechado.

Nesse sentido, conforme a advertência feita pelo professor Bernardo Gonçalves Vasconcelos, deve-se atentar para a origem da denominada “*cláusula da reserva do possível*” - que tratava de vagas no ensino superior em Hamburgo e Munique, como forma de evitar indevidas equiparações e/ou falácias argumentativas (Curso de Direito Constitucional. 11 ed. Salvador: Juspodium, 2019).

Descabe, portanto, invocar deficiências estruturais como argumento jurídico idôneo obstativo de medidas judiciais aptas a prevenir, ou fazer cessar, transgressões aos direitos não abarcados pela restrição de liberdade imposta aos adolescentes em conflito com a Lei.

Tampouco procedem os argumentos segundo os quais a fixação de internação domiciliar como alternativa diante da ausência de vagas para a transferência a unidades similares próximas e, ainda, que essas soluções provisórias acarretariam impactos negativos na segurança pública. Nesse ponto, é oportuna à referência às conclusões contidas no estudo feito pelo Conselho Nacional de Justiça acerca do reingresso no Sistema de Justiça Juvenil pelos adolescentes após a execução das medidas socioeducativas.

3. O olhar do CNJ: Reentradas e Reiteraões Infracionais

Segundo teses suscitadas pela Associação de Membros do Ministério Público – MP Pró Sociedade (e-Doc. 276 e 277), a impetração deve ser denegada de modo a impedir a liberação indiscriminada de adolescentes infratores sem a observância dos condicionamentos impostos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e do SINASE. Cogitou-se, ainda, nestes autos, possível efeito negativo sob o ângulo dissuasório ou de prevenção geral negativa das medidas socioeducativas em meio fechados.

Nada obstante, impende refletir e questionar sobre o embasamento com o qual são feitas essas inferências.

Aliás, convém aludir à pesquisa feita pelos Magistrados Richard Pae Kim e Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi, realizada no âmbito do CNJ, em que buscam

lançar luzes sobre o perfil e as trajetórias infracionais, em estudo analítico com base nos dados extraídos do cadastro nacional dos adolescentes em conflito com a Lei, entre 2005 e 2009.

De saída, a pesquisa adverte para a invisibilidade desse problema, de modo a inexistirem *“trabalhos de abrangência nacional sobre a reentrada de adolescentes no sistema socioeducativo e de reiteração em ato infracional e, muito menos, sua comparação com dados oriundos do sistema prisional. O que há são iniciativas de mapeamento da realidade em alguns estados da federação, sem um olhar sistêmico”* (Reentradas e Reiteraões Infracionais: *Um Olhar sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros*).

Em que pesem as dificuldades metodológicas retratadas no estudo, chegou-se a um diagnóstico de que a seletividade e a reação estatal aos atos infracionais reproduz as mesmas variáveis detectadas no sistema prisional brasileiro, sendo mais comuns os atos infracionais contra o patrimônio e o tráfico de drogas. Procedendo à análise qualitativa desses dados, inferiu-se que a evasão escolar e o envolvimento na traficância aumentam, e muito, a estatística das reentradas e reiteraões na trajetória dos adolescentes em conflito com a lei.

Nessa direção, concluem os pesquisadores que *“os dados encontrados evidenciam que os principais atos infracionais que agravam a probabilidade de um adolescente reentrar no sistema socioeducativo estão diretamente vinculados a vulnerabilidades socioeconômicas, demandando reflexões sobre como este sistema tem cuidado de tais vulnerabilidades e sobre quais são as estratégias possíveis para a alteração desse cenário”*.

Como se nota, diversamente do que se cogita nestes autos, não se depreende influência automática da espécie de medida socioeducativa na multifatorial etiologia das reiteraões e reentradas na trajetória infracional dos adolescentes e jovens adultos.

Ao revés, esse estudo está a sugerir o possível efeito criminógeno do eventual recrudescimento no atual sistema de responsabilização voltado aos adolescentes, eis que os dados reunidos *“evidenciam que a taxa nacional de reentrada do sistema prisional (42,5%) equivale a quase o dobro da taxa de reentrada do sistema socioeducativa (23,9%), demonstrando, possivelmente, uma maior capacidade deste último na interrupção da trajetória dos ilegalismos. Tamanha disparidade, aliás, parece ser um forte indicador de que a expansão do sistema prisional para a parcela do público atualmente alcançado pelo sistema socioeducativo pode agravar os níveis de criminalidade no país”*.

Convém referir, aliás, que, em manifestação assomada em momento posterior ao deferimento da liminar (*e-Doc.* 420), a Defensoria Pública do estado do Espírito Santo exalta a relevância da decisão liminar prolatada na confor-

mação das condutas dos diversos atores envolvidos no sistema socioeducativo, narrando-se a observância de maior rigor e critério na imposição de medida de internação a adolescentes e jovens, em consonância com as diretrizes legais e constitucionais.

Relatou-se, ainda, a baixa taxa de retorno dos egressos beneficiados ao sistema.

De modo análogo (e-Doc. 459), a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro juntou estudo a demonstrar que a extensão deferida em nada repercutiu na segurança pública sob a perspectiva dissuasória, pois, segundo afirmado, *houve REDUÇÃO DO NÚMERO DE ADOLESCENTES APREENDIDOS NO MÊS DE JUNHO «comparativo em relação ao mês de maio de 2019 e junho de 2018», em flagrante pela prática de ato infracional (AAAPAI)*. Reporta-se também às significativas melhorias detectadas no atendimento socioeducativo aos adolescentes e jovens, fazendo específica alusão à infraestrutura da “Escola João Luiz Alves”, onde *atualmente, os internos conseguem realizar as refeições fora das celas*.

Nessa direção, conclui que as reentradas e reiterações nos atos infracionais decorrem de múltiplos fatores especialmente daqueles que potencializam a vulnerabilidade desse público, como o uso e comércio de drogas.

Dessarte, não se mostra plausível inferir correlação automática entre esse problema e as medidas judiciais implementadas com o fim de cessar violações aos direitos dos internos. Tampouco é correto supor impactos negativos na segurança pública em função dessas providências.

4. O olhar do CNMP: o descompasso entre a Execução dos Programas Socioeducativos e os postulados da doutrina da proteção integral

No estudo “*Panorama da Execução dos Programas Socioeducativos de Internação e Semiliberdade nos Estados Brasileiros*”, o CNMP mapeou a realidade da execução, nas diversas unidades da federação do Brasil, de medidas de internação e semiliberdade aplicadas a adolescentes e jovens adultos em conflito com a Lei (Grupo de Trabalho, Presi n. 60/2019 – Acompanhamento da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo, Brasília: 2019, disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/12521-panorama-de-execucao-dos-programas-socioeducativos-de-internacao-e-semiliberdade>, acesso 22.7.2020).

Nesse diagnóstico, apontou-se a necessidade de retratar-se a situação dos diversos Estados, em especial sob os prismas do quantitativo de unidades e capacidade de vagas, da existência de superpopulação – ou não, das demandas de vagas não atendidas, do custo médio mensal por interno, do tempo médio das medidas de internação, além de outras informações relevantes.

Detectou-se, então, descompasso entre a realidade estudada em diversos

Estados em face da expectativa projetada na Lei 12.594/2012, instituidora do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, seja pelos quadros de superlotação, seja pela desproporção entre a oferta e as demandas jurisdicionais por novas vagas em unidades de internação. Como admitido pelo relatório, se “há superlotação, sem o correspondente reforço de infraestrutura e recursos humanos, potencializam-se as violações aos direitos humanos fundamentais dos adolescentes internados e a precariedade do atendimento”.

Segundo se depreende, a realidade empírica constatada pelo CNMP reflete a dificuldade de assimilação das diretrizes normativas advindas da **doutrina da proteção integral**, e do seu microssistema regulamentador específico, situação que além de atingir diretamente os adolescentes internos, arrosta nítidos prejuízos ao atendimento das respectivas equipes técnicas, de modo a reclamar “atenção a violência estrutural inerente à superlotação crônica, à falta de pessoal e à manutenção negligente da maioria das unidades de execução da medida socioeducativa de internação”.

Conforme ensina o professor Valério de Oliveira Mazzuoli, apesar de esse conjunto de ideias já vir esboçado em certos tratados, protocolos internacionais, e instrumentos *soft law*, o paradigma da proteção integral ganhou expressão e relevo no sistema global de proteção dos direitos humanos a partir da “*Convenção Internacional sobre Direitos da Criança*”, cujo destaque e importância se exprime no fato “*de chegar a ser o tratado internacional que conta atualmente com o maior número de ratificações*” (p. 317, Curso de Direitos Humanos, 6. ed. São Paulo: Método, 2019).

Destaca o internacionalista, ainda:

Conforme o UNICEF, a Convenção sobre os direitos da Criança funda-se em quatro pilares fundamentais, relacionados com todos os outros **direitos das crianças**:

- **a não discriminação**, que significa que todas as crianças têm o direito de desenvolver todo o seu potencial (todas as crianças, em qualquer momento, em qualquer parte do mundo);
- **o interesse superior da criança**, que prioriza o melhor interesse da criança em todas as ações e decisões que lhe digam respeito;
- **a sobrevivência e desenvolvimento**, que sublinha a importância vital da garantia de acesso a serviços básicos e à igualdade de oportunidades para que as crianças possam desenvolver-se plenamente; e
- **a opinião da criança**, a significar que a voz das crianças deve ser ouvida e levada em conta em todos os assuntos relativos aos seus direitos.

Consabido que essa normativa internacional trata como criança todo indivíduo com menos de 18 (dezoito) anos, mas também disciplina que as legislações internas devem estipular um patamar etário abaixo do qual inexistente a responsabilização por fatos análogos a crimes (art. 40, 3, a, da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança).

É inequívoco que esse conjunto de princípios e regras estrutura as normas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, de sorte que a superação do anterior modelo da “*situação irregular*”, de viés tutelar e punitivo, deve traduzir-se no integral respeito a essas premissas teóricas e aos valores mencionados pelo autor - e que se irradiam por toda a legislação específica - também no momento da interpretação.

Em voto lapidar, proferido no AgR no RE 1.139.140/PR, o eminente Ministro Celso de Mello enfatizou a especial proteção garantida nos instrumentos internacionais e na legislação interna, como decorrência direta do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento:



Tal como ressaltado na decisão agravada, a questão central da presente causa consiste em verificar se se revela possível ao Judiciário, sem que incorra em ofensa ao postulado da separação de poderes, determinar a adoção, pelo Estado, quando injustamente omissivo no adimplemento de políticas públicas constitucionalmente estabelecidas, de medidas ou providências destinadas a assegurar, concretamente, à coletividade em geral, o acesso e o gozo de direitos afetados pela inexecução governamental de deveres jurídico-constitucionais. **É preciso assinalar, neste ponto, por relevante, que o direito da criança e do adolescente de ter especial proteção, considerada a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento** (CF, art. 227, “caput” e § 3º, V) – qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração (ou dimensão)” (RTJ 164/158-161).



No específico âmbito da execução das medidas socioeducativas, o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento se traduz nos princípios brevidade e excepcionalidade da medida de internação, que somente deve ser aplicada nos casos de atos infracionais gravíssimos – assim entendidos aqueles praticados com violência ou grave ameaça -, na hipótese de descumprimento injustificado da medida anteriormente imposta, ou na reiteração em atos infracionais.

Ressalte-se, ainda, a necessidade de se aferir de modo periódico e contínuo o critério de adequação dessas medidas socioeducativas mais gravosas, daí a existência das regras previstas na Lei 12.594/2012 que possibilitam ao interno e à equipe técnica solicitarem audiência voltada à revisão do Plano Individual de Atendimento na hipótese de cumprimento escorrido e responsável das metas nele previstas.

Nessa dimensão, tem-se igualmente presente que o simples atributo de sujeito adolescente posiciona-lhe em situação jurídica unissubjetiva ou simples, na terminologia do professor Marcos Bernardes de Mello, de modo que essa qualidade individual resulta em direitos subjetivos e configura suporte fático de normas jurídicas (*Achegas para uma Teoria das Capacidades em Direito, Revista de Direito Privado* – 03).

Logo, mostra-se plausível assentar que os sujeitos inimputáveis pelo critério etário detêm o direito subjetivo de tratamento condizente com o conjunto de regras e princípios que lhe é pertinente e específico, e de não receber tratamento igual ou pior ao conferido a adultos em situação equivalente.

Dessarte, guiando-se pelos instrumentos normativos apropriados, compete ao Poder Judiciário não se eximir de analisar a causa em que se alega a possível violação coletiva ao direito ambulatorial de liberdade dos adolescentes diante a superlotação das unidades de internação.

Aliás, a Corte Interamericana, na Opinião Consultiva n. 17/2002, interpretando dispositivos da Convenção Internacional sobre Direitos da Criança, assentou compreensão de que a garantia desses direitos implica *“la existencia de medios legales idóneos para la definición y protección de aquéllos, con intervención de un órgano judicial competente, independiente e imparcial, cuya actuación se ajuste escrupulosamente a la ley, en la que se fijará, conforme a criterios de oportunidad, legitimidad y racionalidad, el ámbito de los poderes reglados de las potestades discrecionales”*.

Nos estudos do CNMP a que precedentemente me referi, noticia-se a efetiva elaboração dos planos decenais pelas Unidades da Federação que operavam com carência de vagas, em projetos que continham previsão de construção de novos estabelecimentos voltados à execução das medidas socioeducativas em meio fechado (à exceção de Sergipe, cujo plano não contemplava essa criação).

Ainda segundo se relata, um dos obstáculos enfrentados na criação dessas novas unidades advém da invisibilidade desse problema, o outro, da efetiva obtenção de financiamento junto à União – disciplinado também pela norma de regência.

Nada obstante, e conforme bem retratado nessa impetração, dadas as dificuldades notórias de implementação e execução dessas políticas públicas, sobressai importante e necessário fixar-se parâmetros e critérios racionais a fim de assegurar a observância dos direitos fundamentais de adolescentes infratores.

Deve-se, pois, atentar para uma atuação do Poder Judiciário que garanta a dignidade aos internados mediante atuação que coíba toda forma análoga a tratamento cruel ou degradante. Exsurge, por conseguinte, viável e necessária a atuação jurisdicional reparadora, sem ofensa ao inarredável postulado da separação dos poderes.

5. A proteção normativa dos adolescentes em processo de ressocialização

No plano normativo, há nítida e incontroversa opção pela inclusão e manutenção dos vínculos comunitários do adolescente que pratica o ato infracional orientada por diretrizes nacionais (Constituição Federal e Estatuto da Criança e do Adolescente) e internacionais das quais o Brasil é signatário, refletidas no Sistema Global e no Sistema Interamericano dos Direitos Humanos (Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil – *Regras de Beijing* – Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade). Sob o pálio desse arcabouço, exsurge a doutrina da *Proteção Integral*.

Nessa conformidade, a qualificação de crianças e adolescentes, por si só, torna esses sujeitos merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado (arts. 227 e 228 da Constituição Federal), conforme o modelo instituidor da corresponsabilidade familiar, societária e do poder público em assegurar, mediante promoção e defesa, os direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

A adolescência é momento peculiar do desenvolvimento humano, da constituição da pessoa em seu meio social e da construção de sua subjetividade. Portanto, as relações sociais, culturais, históricas e econômicas da sociedade, estabelecidas num determinado contexto, serão decisivas nessa fase e vão refletir na trajetória futura e na definição do projeto de vida.

De acordo com esses parâmetros, a situação do adolescente em processo pedagógico de ressocialização deve ter por norte a aplicação do postulado constitucional da prioridade absoluta, de modo a competir aos agentes estatais envolvidos, à equipe técnica respectiva, à sociedade e à família dedicar a máxima atenção e todo o cuidado a esse público, dando especial visibilidade àqueles que se encontram na vulnerável condição de internos.

Desse modo, as políticas públicas direcionadas aos adolescentes, aqui incluídos os internados, devem contemplar medidas que garantam os direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, nomeadamente o direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, à profissionalização e à proteção no trabalho.

Como corolário, a medida socioeducativa, principalmente a privação de liberdade, deve ser aplicada somente quando for imprescindível, nos exatos limites da lei e pelo menor tempo possível, pois, ainda quando adequada a infraestrutura da execução dessa medida de internação, há inevitável restrição do direito de liberdade. Logo, a situação afliitiva não deve perdurar além do

estritamente necessário à inclusão, desaprovação e responsabilização do adolescente pelo seu ato infracional.

Afinal, como bem salientado no citado estudo feito pelo CNMP, **cumpre bem demarcar as nítidas diferenças que devem nortear, de um lado, as Políticas de Atendimento Socioeducativo e, de outro, as Políticas Criminais.**

Cite-se, por oportuno, que o Decreto nº. 99.710/90, ao promulgar a Convenção sobre os Direitos das Crianças e dos Adolescentes, enfatiza a necessidade de manter-se os laços familiares dos adolescentes privados de liberdade, em regra, além de obstar a segregação em situação de desumanidade:



Artigo 37. Os Estados Partes zelarão para que: (...) c) toda criança privada da liberdade seja tratada com a humanidade e o respeito que merece a dignidade inerente à pessoa humana, e **levando-se em consideração as necessidades de uma pessoa de sua idade.** Em especial, toda criança privada de sua liberdade ficará separada dos adultos, a não ser que tal fato seja considerado contrário aos melhores interesses da criança, **e terá direito a manter contato com sua família por meio de correspondência ou de visitas, salvo em circunstâncias excepcionais; (...).**



Colmatando ainda o tema, a Lei nº. 12.594 disciplinou, como objetivos das medidas socioeducativas:

- I** a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;
- II** a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e
- III** a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei”.

Essa norma ainda traz, no seu art. 1o, §3o, que, “entendem-se por programa de atendimento a organização e o funcionamento, **por unidade, das condições necessárias para o cumprimento das medidas socioeducativas**”.

Como se nota, malgrado a lei não descure o aspecto punitivo da medida socioeducativa ao adolescente infrator, preponderam os vieses pedagógico, protetivo e ressocializador, daí surgindo as disposições normativas que disciplinam a implementação e o acompanhamento, pela equipe técnica, do Plano Individual de Atendimento.

Tanto é assim que não há previsão de lapso mínimo de permanência em cada uma das modalidades de medidas socioeducativas restritivas de liberdade [nas hipóteses de meio aberto, em particular a prestação de serviços, a lei fixou limitações de jornada e o período de cumprimento não inferior a seis meses]. Verifica-se, com efeito, que a ausência de rigidez nos prazos e no escalonamento nas passagens das medidas socioeducativas mais rígidas e severas àquelas mais brandas visa a fomentar a evolução adequada e responsável no plano individual pelo adolescente, de modo a serem admitidos periódicos pedidos de reavaliação nesses casos.

Depreende-se, pois, a cogente moldura normativa que impõe limites e deveres aos agentes estatais nessa seara, norteados pelas balizas da brevidade e excepcionalidade, bem como do respeito à peculiar condição do adolescente.

6.A situação fática a justificar a concessão da ordem

A justificar a necessidade de atuação reparadora do Poder Judiciário, vieram aos autos dados oficiais, reveladores da superlotação em algumas unidades da federação.

No *e-Doc. 122*, consta ofício de sua Excelência o eminente Presidente do STF e do CNJ, Min. Dias Toffoli, por meio do qual disponibiliza as informações advindas do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas - DMF. Esse levantamento, realizado a partir dos dados de ocupação, constantes nas inspeções apresentadas no Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades de Internação e Semiliberdade (CNIUIS), no terceiro bimestre de 2018 em cada unidade com situação ativa, constatou **taxa média de ocupação nacional de 99%**.

Na média nacional tem-se 20.380 vagas para 20.231 adolescentes internados. Conforme a tabela anexada ao ofício, em alguns Estados, verifica-se que a taxa de ocupação supera a capacidade das unidades de execução de medida de internação, a saber:

Acre (153%)	Bahia (146%)
Ceará (112%)	Espírito Santo (127%)
Minas Gerais (115%)	Pernambuco (121%)
Rio de Janeiro (175%)	Rio Grande do Sul (150%)
Sergipe (183%)	

Informações complementares apontam que no Estado do Maranhão (*e-doc 171*) a taxa de ocupação é de 80% e no Estado de Roraima (*e-doc 165*) tem-se

uma capacidade de 69 vagas para 67 internos, não se verificando superação do limite. Já no Estado de Alagoas (*e-doc* 168), há 237 internos para a uma capacidade de 351.

De acordo com as informações prestadas pelo Conselho Nacional de Justiça, **nove estados** apresentam índice da taxa de ocupação acima de 100%, sendo eles, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Espírito Santo, Bahia, Rio Grande do Sul, Acre, Rio de Janeiro e Sergipe.

Embora no provimento liminar tenha se admitido a taxa de ocupação de 119%, solução diversa se impõe agora na exame definitivo da impetração.

Não se afigura viável, portanto, pretender que o Supremo Tribunal Federal, em tema tão sensível, alusivo à dignidade dos adolescentes internados, venha a chancelar a superlotação nas unidades destinadas ao cumprimento de medidas socioeducativas.

Na ocasião da apreciação da medida liminar, considerei que, por ausência de outros parâmetros, seria razoável adotar o índice informado (119%), para fixação do limite máximo de internos que cumpriam medida socioeducativa, extraído da taxa média de ocupação dos internos nos 16 Estados da Federação, aferido pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

Embora significativos esforços projetados ou já implementados, pelos Estados destinatários da ordem que se busca, não se mostra plausível solução que autorize o sistemático descumprimento das regulamentações que visam a assegurar proteção aos adolescentes em ressocialização. Nessa medida, **com a concessão da ordem nos moldes ora propostos, restam prejudicados os agravos regimentais antes interpostos contra a decisão liminar e as medidas de extensão.**

Ressuma que a presente impetração exige enfrentamento de antigos e persistentes reclamos endereçados contra o Estado brasileiro no âmbito de organismos internacionais.

Especificamente quanto à superlotação em unidades de internação, desde 2011, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (“Corte Interamericana”) deferiu medidas provisórias para que fossem adotadas medidas de proteção à vida e à integridade pessoal de todas as crianças e dos adolescentes privados de liberdade na Unidade de Internação Socioeducativa – UNIS, situada no Espírito Santo.

Em tais casos, verifica-se que a Presidência da Corte Interamericana recomendou fossem adotadas medidas imediatas e necessárias para erradicar as situações de risco e proteger a integridade física, psíquica e moral dos adolescentes privados de liberdade. Nada obstante, o quadro descrito na impetração revela a ausência de soluções a contento naquele Estado, em especial diante dos episódios detectados na UNINORTE.

Antes disso, como decorrência de fatos ocorridos entre 2000 a 2005, a Corte Interamericana determinou providências em face da situação violadora de direitos fundamentais detectada em unidades de internação situadas no Estado de São Paulo, em caso contencioso “*Crianças e Adolescentes Privados de Liberdade no Complexo do Tatuape da FEBEM versus Brasil*”, tendo sido essas medidas levantadas no ano de 2008 pelo correto cumprimento.

Enfatizou-se, no voto lavrado pelo Juiz Cançado Trindade àquela ocasião, a reflexão acerca de cinco pontos cruciais sobre o tema e o papel da Corte Interamericana – a preservação dos direitos substantivos e processuais dos adolescentes na jurisprudência consultiva e contenciosa; o viés tutelar das medidas provisórias implementadas por aquela Corte; as obrigações *erga omnes* de proteção dos Estados; o alcance dessas obrigações – em suas dimensões vertical e horizontal e o regime jurídico incidente às medidas provisórias concedidas.

Ao introduzir essa discussão, foram destacadas decisões históricas e emblemáticas, a exemplo das exaradas no caso dos meninos em situação de rua na Guatemala (“*Villagrán Morales e Outros versus Guatemala*”) e também o do “*Instituto de Reeducción del Menor versus Paraguay*”. Nessas ocasiões, enfatizou-se a necessidade premente de garantir-se as condições viabilizadoras do direito das crianças e dos adolescentes em desenvolver o seu projeto de vida.

Colhe-se elucidativo trecho:



Quando, há meia-década, a tragédia dos meninos de rua alcançou esta Corte, — em um caso referente à Guatemala **mas que poderia ter ocorrido em qualquer outro país**, — ao estudar o expediente, assaltaram-me perguntas que desde então se tornaram recorrentes. O que podemos esperar de meninos abandonados pela “civilização” nas ruas obscuras do mundo? O que podemos esperar de meninos confinados em “centros de reabilitação” ou de “bem estar”, nos quais se familiarizam com o mal, ao invés de aprender a discernir entre o bem e o mal (que coexistem dentro de cada um de nós)? **O que podemos esperar de meninos condenados pelo meio social, por políticas públicas (“macroeconômicas”) em sociedades repressivas, a uma existência sem sentido, sem projeto de vida, sem futuro, e não raro também sem passado, — condenados, em suma, a um presente perene, frágil e fugaz, e, portanto ameaçador, se não desesperador? Em nada me surpreende que a coexistência entre o bem o mal dentro de todo ser humano tenha ocupado todo o pensamento filosófico e religioso em todas as eras da história da humanidade.**



A reflexão mais detida sobre o caso do “*Instituto de Reeducción do del Menor versus Paraguay*” é salutar porque as dezenas de testemunhos dos funcionários, ex-internos e psicólogos que vivenciaram os episódios ali relatados

permitem inferir e dimensionar os danos e ocasionados a adolescentes em situações mais extremas e severa de violação a direitos humanos – como nos fatos trágicos que se sucederam naquela instituição do país vizinho.

Assentou-se, naquela ocasião, que a interação especial de sujeição estabelecida entre os internos e os agentes responsáveis pela custódia impõe ao Estado uma série de deveres. Como corolário, firmou-se a compreensão no sentido de que devem ser adotadas iniciativas estatais voltadas a garantir *”aos reclusos as condições necessárias para desenvolver uma vida digna e contribuir ao gozo efetivo daqueles direitos que sob nenhuma circunstância podem ser restringidos ou daqueles cuja restrição não deriva necessariamente da privação de liberdade e que, portanto, não é admissível”*. (tradução livre, Caso “Instituto de Reeducação del Menor Vs. Paraguay, Sentencia de 2.9.2004 – *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*).

Essas ações e iniciativas estatais devem ser implementadas com o objetivo de fortalecer e incentivar nesses internos o desenvolvimento dos seus projetos de vida, os quais não podem ser aniquilados em função da privação de liberdade. Verificou naquele caso, que a superpopulação, somada a outros problemas infraestruturais, por exemplo, insalubridade, alimentação deficitária, falta de atendimento médico e psicológico, vulnera as normas convencionais, além de fomentar lamentáveis situações de violência e abusos entre os próprios internos, ou entre estes e os funcionários.

Ainda sobre o julgamento, comenta o professor Valério de Oliveira Mazzuoli que *“a falta de prevenção do Estado foi o que acarretou a morte de vários dos internos – e que foi, senão para todos, para a grande maioria particularmente traumática e dolorosa, já que a perda da vida ocorreu por meio de asfixias e queimaduras, prolongando a agonia para alguns por vários dias – equivalia a uma negligência grave que tornava o ente maior internacionalmente responsável pela violação dos arts. 4 e 5 da Convenção Americana, em relação aos arts. 1 e 19 do mesmo instrumento”* (Direitos Humanos na Jurisprudência Internacional. São Paulo: Método, 2019).

Já no caso *“Mendoza y otros vs. Argentina”*, a Corte Interamericana salientou a incompatibilidade da fixação de sanções perpétuas com o sistema protetivo garantido a esse público, que preconiza a reintegração nos âmbitos familiar e social. Enfatizou-se, nessa análise, o princípio da proporcionalidade, pois: *“Conforme a este principio debe existir un equilibrio entre la reacción penal y sus presupuestos, **tanto en la individualización de la pena como en su aplicación judicial**. Por lo tanto, el principio de proporcionalidad implica que cualquier respuesta a los niños que hayan cometido un ilícito penal **será en todo momento ajustada a sus circunstancias como menores de edad y al delito, privile-***

giando su reintegración a su familia y/o sociedad". (grifei, *Caso Mendoza y otros vs. Argentina, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones, sentencia de 14/05/2013*).

Emerge da questão de fundo, como se nota, a faceta dúplice do princípio da proporcionalidade, destacada pela doutrina – perspectiva em que convivem os deveres positivos estatais (de proteção) e a proibição do excesso.

Nessa quadra, destaco a lição do professor Ingo Wolfgang Sarlet, que, após sustentar a autonomia dogmática da proibição da insuficiência, ensina *“que – a despeito de uma possível (mas não necessária) equivalência no campo dos resultados – não incidem exatamente os mesmos argumentos que são utilizados no âmbito da proibição de excesso na aplicação em relação aos direitos fundamentais na sua função defensiva (como proibições de intervenção), já que em causa estão situações completamente distintas: na esfera de uma proibição de intervenção está a se controlar a legitimidade constitucional de uma intervenção no âmbito de proteção de um direito fundamental, ao passo que no campo dos imperativos de tutela cuida-se de uma omissão por parte do Estado em assegurar a proteção de um bem fundamental ou mesmo de uma atuação insuficiente para assegurar de modo minimamente eficaz essa proteção”* (Direitos Fundamentais e Proporcionalidade – Notas a Respeito dos Limites e Possibilidades da Aplicação das Categorias da Proibição de Excesso e de Insuficiência em Matéria Criminal, Em: *Criminologia e Sistemas Jurídicos-Penais Contemporâneos*, 2a edição, Porto Alegre: EdiPUCRS, 2012).

Nesse sentido, ainda que existam clamores ou sentimentos sociais na contramão do que se vem de assentar, pelo que já se expôs, é inafastável concluir que os deveres estatais de proteção nessa seara não podem ser simplificados, reduzidos e/ou perspectivados como mera exigência de ampliação do rigor e da severidade na imposição e execução das medidas socioeducativas aos adolescentes em conflito com a lei.

Por certo, os modos e meios de ampliar a proteção dos bens jurídicos podem e devem ser objeto de debates e discussão na ambiência do Poder Legislativo. Sem embargo, cumpre ao Poder Judiciário zelar pelo respeito aos direitos fundamentais e atuar nas hipóteses de violação iminente ou em curso.

Nota-se, portanto, que a limitação do ingresso de adolescentes nas Unidades de Internação em patamar superior à capacidade de vagas projetadas, além de cessar as possíveis violações, previne a afronta aos preceitos normativos que asseguram a proteção integral, densificando as garantias dispostas no artigo 227 da Constituição Federal (com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 65/2010), além de fortalecer o postulado de respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Adiciono, ainda, que na espécie incide o princípio da dignidade da pessoa humana, cuja previsão expressa está no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988, sendo repetido no art. 124, V, do Estatuto da Criança e do Adolescente, senão vejamos respectivamente:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana;” e “Art. 124. São direitos do adolescente privado de liberdade, entre outros, os seguintes: (...) V - ser tratado com respeito e dignidade.

Diante do exposto, propõe-se ao colegiado a concessão da ordem de *habeas corpus* para determinar que as unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes não ultrapassem a capacidade projetada de internação prevista para cada unidade, nos termos da impetração e extensões.

Propõe-se, ainda, a observância dos seguintes critérios e parâmetros, a serem observados pelos Magistrados nas unidades de internação que operam com a taxa de ocupação dos adolescentes superior à capacidade projetada:

- i) adoção do princípio *numerus clausus* como estratégia de gestão com a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso;
- ii) reavaliação dos adolescentes internados **exclusivamente** em razão da reiteração em infrações cometidas **sem** violência ou grave ameaça à pessoa, com a designação de audiência e oitiva da equipe técnica para o mister;
- iii) proceder-se à transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior ao limite projetado do estabelecimento, contanto que em localidade próxima à residência dos seus familiares;
- iv) subsidiariamente, caso as medidas propostas sejam insuficientes e essa transferência não seja possível, o magistrado deverá atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012, até que seja atingido o limite máximo de ocupação;
- v) na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas *supra*, que haja conversão de medidas de internação em internações domiciliares, sem qualquer prejuízo ao correto cumprimento do plano individual de

atendimento – podendo ser adotadas diligências adicionais de modo a viabilizar o seu adequado acompanhamento e execução;

vi) a internação domiciliar poderá ser cumulada com a imposição de medidas protetivas e/ou acompanhada da advertência ao adolescente infrator de que o descumprimento injustificado do plano individual de atendimento ou a reiteração em atos infracionais poderá acarretar a volta ao estabelecimento de origem;

vii) a fiscalização da internação domiciliar poderá ser deprecada à respectiva Comarca, nos casos em que o local da residência do interno não coincida com o da execução da medida de internação, respeitadas as regras de competência e organização judiciária;

viii) alternativamente, a adoção justificada pelo magistrado de outras diretrizes que entenda adequadas e condizentes com os postulados constitucionais e demais instrumentos normativos.

Nas hipóteses de descumprimento, o instrumento é o recurso, conforme assentado, no ponto, à unanimidade, no HC 143.641, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski.

E por derradeiro, em face do interesse público relevante, por entender necessária, inclusive no âmbito do STF, propor à Turma, por analogia ao inciso V do artigo 7º do RISTF, a criação de um Observatório Judicial sobre o cumprimento das internações socioeducativas na forma de comissão temporária, a ser designada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, para o fim de, à luz do inciso III do artigo 30 do RISTF, acompanhar os efeitos da deliberação deste Tribunal neste caso, especialmente em relação aos dados estatísticos sobre o cumprimento das medidas estabelecidas e o percentual de lotação das unidades de internação, fazendo uso dos relevantes dados coligidos no âmbito do CNJ e dos Tribunais de Justiça estaduais.

É como voto.

voto.

O Senhor Ministro Gilmar Mendes:

Trata-se de *habeas corpus* coletivo impetrado pela Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, contra acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça, assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS DE INTERNOS. HABEAS CORPUS COLETIVO. INADMISSIBILIDADE. NECESSIDADE DE AMPLA DILAÇÃO PROBATÓRIA E ESTABELECIMENTO DO CONTRADITÓRIO. EXISTÊNCIA DE VIA ADEQUADA AO TRATAMENTO DA MATÉRIA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NÃO CARACTERIZADA. INSURGÊNCIA DESPROVIDA.

1 No caso, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo pretende deflagrar demanda coletiva em favor de todos os adolescentes que se encontram privados de suas liberdades na Unidade de Internação Regional Norte, em Linhares/ES, noticiando a existência de condições que violam a dignidade da pessoa humana.

2 Embora seja certo que as alegações formuladas pela Defensoria Pública têm reflexo na liberdade de locomoção dos internos, as pretensões recursais são voltadas contra o Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, de cunho eminentemente administrativo, recomendando a adoção de 9 (nove) providências por parte da administração pública que, su-

postamente, teriam o condão de superar a alegada violação aos direitos humanos dos adolescentes.

- 3 A pretensão, de nítida natureza de tutela coletiva, transborda os limites cognitivos próprios da via eleita, já que se revela imprescindível não só o estabelecimento do contraditório com a administração pública que poderá suportar os efeitos de eventual decisão de mérito, mas ampla dilação probatória para que haja suporte suficiente à esmerada análise da pretensão recursal, tudo em respeito à garantia processual prevista no artigo 5o, inciso LV, da Constituição Federal.
- 4 Havendo no ordenamento jurídico via adequada ao tratamento da matéria, para a qual, inclusive, a Defensoria Pública é legitimada, nos termos do artigo 5o, inciso II, da Lei n. 7.347/85, não se vislumbra ilegalidade no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, que não conheceu da tutela coletiva pretendida, afastando-se eventual alegação de violação ao artigo 5o, inciso XXXV, da Constituição Federal.
- 5 Esta Corte Superior de Justiça tem entendimento no sentido de não ser cabível a impetração de habeas corpus coletivo, sendo imprescindível a identificação dos pacientes e a individualização do alegado constrangimento ilegal. Precedentes.

6 Agravo regimental desprovido”. (RHC-AgR 69.773/ES)

A impetrante pugna pela concessão da ordem, a fim de que: a) seja tutelada a liberdade ambulatorial de Paulo Alvarez Marques Cesário, Miqueias dos Santos Barbosa, Adenilson Ribeiro Damião e Flávio da Silva, adolescentes que teriam sido vítimas de maus-tratos e tortura; e b) seja tutelada a liberdade ambulatorial de todos os internos da UNINORTE, devido ao quadro de violação aos direitos humanos, sugerindo, como solução, a adoção do princípio do *numerus clausus*.

Inicialmente, o relator julgou o *habeas* prejudicado em relação aos pacientes especificados, tendo em vista que não se encontram mais custodiados na UNINORTE, e não conheceu do restante da impetração, pois “a jurisprudência desta Corte entende ser manifestamente incabível habeas corpus que busque beneficiar uma coletividade indeterminada de pessoas, ou seja, quando os pacientes não podem ou não são identificados”. (eDOC 61)

Interposto agravo regimental, o relator **reconsiderou a decisão**, tendo em vista os precedentes assentados pela Segunda Turma no HC 143.641 e HC 269.265.

Conforme relatado, **há grave quadro de desrespeito aos direitos humanos na Casa de Custódia UNINORTE**. Nesse sentido, destaca-se a superlotação; as condições degradantes do local; os relatos de agressões, maus-tratos e torturas; o elevado número de mortes ocorridas no local; as violações já reconhecidas pela CIDH; entre outros argumentos.

Nos termos expostos pelo relator, a **situação é claramente alarmante**. Assim, conclui que “os direitos fundamentais dos adolescentes internados estão a sofrer graves violações motivadas pela superlotação, razões pelas quais não podem permanecer na situação degradante em que se encontram”.

Diante disso, a partir da aplicação do princípio do *numerus clausus*, fixou limite de internos na UNINORTE de Linhares/ES em um percentual de 119% da ocupação. Assim, determinou:

- 9.1** que na Unidade de Internação Regional Norte em Linhares/ES, onde há execução de medida socioeducativa de internação, a delimitação da taxa de ocupação dos adolescentes internos em 119%, procedendo-se a transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior à taxa média de 119%;
- 9.2** subsidiariamente, caso a transferência não seja possível, o magistrado deverá atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012, até que seja atingido o mencionado percentual máximo de ocupação;
- 9.3** na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas supra, que haja conversão de medidas de internação em internações domiciliares;
- 9.4** alternativamente, a adoção justificada pelo magistrado das diretrizes sucessivas constantes do pedido inicial”. (eDOC 87, p. 11)

Conforme informações prestadas pelo Juízo de origem, a liminar deferida no STF foi devidamente cumprida, estando a UNINORTE com taxa de ocupação inferior aos 119% autorizados. (eDOC 106)

Além disso, o CNJ remeteu informações, afirmando que, no Brasil, verifica-se **taxa média de ocupação nacional de 99%** nas Unidades Internação e Semiliberdade, segundo dados de inspeções realizadas no 3o bimestre de 2018. Contudo, há diversos estados com percentuais elevados, como, por exemplo, Acre (153%), Bahia (146%), Espírito Santo (127%), Pernambuco (121%), Rio de Janeiro (175%), Rio Grande do Sul (150%) e Sergipe (183%). (eDOC 122)

Em manifestação posterior, a Defensoria Pública do estado do Espírito Santo informou o descumprimento da liminar a partir do final de outubro de 2018 e noticiou que “*inúmeras liminares vêm sendo deferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, que não está se atentando para a situação de*

descumprimento da decisão exarada neste Habeas Corpus Coletivo". (eDOC 187)

Em seguida, o GAETS requereu a **extensão da decisão liminar** "para as unidades socioeducativas localizadas nos estados da BAHIA, CEARÁ, PERNAMBUCO E RIO DE JANEIRO, que enfrentam situação semelhante ao Estado do Espírito Santo" (eDOC 247). Quanto a tal pedido, a PGR opinou favoravelmente (eDOC 258).

Diante disso, o relator concedeu a extensão, afirmando que "a *farta documentação acostada aos autos revela similitude e está a reclamar identidade de tratamento jurídico aos pacientes de outras unidades da federação, adotando provisoriamente a mesma taxa de ocupação (119%)*". Assim, determinou:

14.1 que nas Unidades de Internação dos Estados do Ceará, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, onde há execução de medida socioeducativa de internação, se observe a delimitação da taxa de ocupação dos adolescentes internos em 119%, procedendo-se a transferência dos adolescentes sobressalentes pra outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior à taxa média de 119%:

14.2 subsidiariamente caso a transferência não seja possível, o magistrado deverá atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012, até que seja atingido o mencionado percentual máximo de ocupação; 14.3 na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas supra, que haja conversão de medidas de internação em internações domiciliares;" (eDOC 259)

A Procuradoria-Geral dos Estados do Rio de Janeiro e de Pernambuco inter-puseram agravo regimental em relação à extensão concedida. (eDOC 286 e 315)

1. Do conhecimento do HC coletivo

Embora não previsto de modo expresso na legislação, o *habeas corpus* coletivo tem sido aceito por este Tribunal, a partir de marcante virada jurisprudencial. Anteriormente, tais impetrações não eram conhecidas ao argumento de que seria indispensável a individualização de cada paciente e a especificação de sua situação fática.

Contudo, em julgados recentes avançou-se na temática no sentido de viabilizar a verificação de situação de lesão a direitos individuais homogêneos, conforme previsto no art. 81, III, do CDC, perfeitamente identificáveis e com objeto cindível e divisível. (LEWANDOWSKI, Ricardo. *O habeas corpus* coletivo. In: ARABI; MALUF; MACHADO NETO (org.). **Constituição da República 30 anos** depois. Fórum, 2019. p. 59)

O art. 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos prevê que toda pessoa tem direito a um instrumento processual simples, rápido e efetivo, apto

a tutelar um direito fundamental lesionado ou ameaçado. Nos termos decididos pela **Corte Interamericana de Direitos Humanos**, o *habeas corpus* “*cumpra com o objetivo de verificação judicial da legalidade da privação de liberdade*”, motivo pelo qual é essencial para “*controlar o respeito à vida e à integridade da pessoa, para impedir seu desaparecimento ou a indeterminação do lugar de sua detenção, assim como para proteger contra tortura ou outros tratamentos ou penas cruéis, inumanos ou degradantes*”. (Caso Vélez Loor Vs. Panamá, j. 23.10.2010)

No ordenamento brasileiro, podemos encontrar argumentos favoráveis ao HC coletivo. Primeiramente, nos termos do art. 580 do CPP, os efeitos de uma concessão devem ser estendidos a corréu que se encontre em idêntica situação. Além disso, conforme o art. 654 do CPP, autoriza-se a concessão de *habeas corpus* de ofício quando os juízes e tribunais verificarem, no curso de qualquer processo, que uma pessoa sofre ou está na iminência de sofrer coação ilegal.

Em termos funcionais, pode-se afirmar que a inadmissão da ação coletiva poderá gerar uma multiplicidade de processos individuais, com o indevido congestionamento do Poder Judiciário e a conseqüente demora na resolução da questão.

Diante disso, o STF tem conhecido e concedido *habeas corpus* coletivos. O principal precedente foi assentado pela Segunda Turma no HC 143.641, em favor de todas as mulheres presas preventivamente que ostentassem a condição de gestantes, puérperas ou mães de crianças, bem como em benefício das próprias crianças encarcerados.

Em relação à legitimidade, o voto condutor do relator, Ministro Ricardo Lewandowski, consignou a aplicação por analogia do art. 12 da Lei 13.300/2016, que trata do mandado de injunção coletivo. A ementa restou assim definida:

“HABEAS CORPUS COLETIVO. ADMISSIBILIDADE. DOCTRINA BRASILEIRA DO HABEAS CORPUS. MÁXIMA EFETIVIDADE DO WRIT. MÃES E GESTANTES PRESAS. RELAÇÕES SOCIAIS MASSIFICADAS E BUROCRATIZADAS. GRUPOS SOCIAIS VULNERÁVEIS. ACESSO À JUSTIÇA. FACILITAÇÃO. EMPREGO DE REMÉDIOS PROCESSUAIS ADEQUADOS. LEGITIMIDADE ATIVA. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA LEI 13.300/2016. MULHERES GRÁVIDAS OU COM CRIANÇAS SOB SUA GUARDA. PRISÕES PREVENTIVAS CUMPRIDAS EM CONDIÇÕES DEGRADANTES. INADMISSIBILIDADE. PRIVAÇÃO DE CUIDADOS MÉDICOS PRÉ-NATAL E PÓS-PARTO. FALTA DE BERÇARIOS E CRECHES. ADPF 347 MC/DF. SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. CULTURA DO ENCARCERAMENTO. NECESSIDADE DE SUPERAÇÃO. DETENÇÕES CAUTELARES DECRETADAS DE FORMA ABUSIVA E IRRAZOÁVEL. INCAPACIDADE DO ESTADO DE ASSEGURAR DIREITOS FUNDAMENTAIS ÀS ENCARCERADAS. OB-

JETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO E DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. REGRAS DE BANGKOK. ESTATUTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA. APLICAÇÃO À ESPÉCIE. ORDEM CONCEDIDA. EXTENSÃO DE OFÍCIO. **I)** Existência de relações sociais massificadas e burocratizadas, cujos problemas estão a exigir soluções a partir de remédios processuais coletivos, especialmente para coibir ou prevenir lesões a direitos de grupos vulneráveis. **II)** Conhecimento do writ coletivo homenageia nossa tradição jurídica de conferir a maior amplitude possível ao remédio heroico, conhecida como doutrina brasileira do habeas corpus. **III)** Entendimento que se amolda ao disposto no art. 654, § 2o, do Código de Processo Penal - CPP, o qual outorga aos juízes e tribunais competência para expedir, de ofício, ordem de habeas corpus, quando no curso de processo, verificarem que alguém sofre ou está na iminência de sofrer coação ilegal. **IV)** Compreensão que se harmoniza também com o previsto no art. 580 do CPP, que faculta a extensão da ordem a todos que se encontram na mesma situação processual. **V)** Tramitação de mais de 100 milhões de processos no Poder Judiciário, a cargo de pouco mais de 16 mil juízes, a qual exige que o STF prestigie remédios processuais de natureza coletiva para emprestar a máxima eficácia ao mandamento constitucional da razoável duração do processo e ao princípio universal da efetividade da prestação jurisdicional **VI)** A legitimidade ativa do habeas corpus coletivo, a princípio, deve ser reservada àqueles listados no art. 12 da Lei 13.300/2016, por analogia ao que dispõe a legislação referente ao mandado de injunção coletivo. (...). (HC 143.641, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe 9.10.2018)

Além de tal *leading case* da Segunda Turma, ao julgar o *Habeas Corpus* 118.536, o Ministro Dias Toffoli conheceu da impetração e concedeu a ordem para determinar ao STJ que processasse writ coletivo impetrado perante aquela Corte. (HC 118.536, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 24.6.2018). Nos termos da decisão referida, “o habeas corpus, que tutela direito fundamental tão caro para sociedade brasileira - a liberdade -, necessita ser repensado, justamente porque nossa Constituição prevê que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (CF, art. 5o, inciso XXXV), sobretudo dos mais vulneráveis, cujo tratamento coletivo desempenhará a relevantíssima função de promoção efetiva de acesso à justiça”.

Portanto, não há óbice para o conhecimento desta impetração, de modo que passo a analisar o seu mérito.

2. Das premissas assentadas na ADPF 347: estado de coisas inconstitucional e encarceramento em massa

O Supremo Tribunal Federal há muito tem reconhecido a situação de calamidade que permeia o sistema carcerário brasileiro. Como já ressaltai anteriormente, a situação de penúria do sistema prisional do país é tão notória, o que quer se diga será expletivo e, claro, vergonhoso para todos nós. E como tenho destacado, não temos, no âmbito do Judiciário, sequer a desculpa de dizer que isso é responsabilidade da Administração, porque somos nós os administradores do sistema.

Em julgamento histórico, o Plenário deste Tribunal reconheceu um estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, ressaltando a violação sistemática e reiterada de direitos fundamentais em razão do tratamento desumano e da superlotação carcerária. Nos termos da ementa da ADPF 347 MC:

“CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil. SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como ‘estado de coisas inconstitucional’. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL – VERBAS – CONTINGENCIAMENTO. Ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA – OBSERVAÇÃO OBRIGATÓRIA. Estão obrigados juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e 7.5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a realizarem, em até noventa dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão”. (ADPF 347 MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe 19.2.2016)

Sem dúvidas, tal estado de coisas inconstitucional, descrito em relação ao sistema penitenciário brasileiro em geral, **também pode ser verificado em diversos locais de internação de adolescentes**. Afirma-se que “o quadro geral que

se apresenta é de uma Justiça Juvenil que opera como um subsistema muito mais agressivo em relação aos adolescentes do que o sistema penal comum é para adultos”, especialmente em razão da situação de vulnerabilidade de tal população. (SOUZA, Flora S.; FERRAZ, Hamilton G. A responsabilidade do judiciário brasileiro no encarceramento em massa juvenil. RBCCRIM, v. 129, mar./2017, p. 266)

Vivemos um cenário claro de **encarceramento em massa** e expansão do Direito Penal, eminentemente com fins simbólicos. Pode-se afirmar que o encarceramento em massa não se restringe à incorporação de populismo punitivo por parte das agências legislativas, mas pressupõe que os atores com poder de decisão na esfera processual penal legitimem as diretrizes punitivistas, concretizando-as através da racionalidade jurídico-instrumental (CARVALHO, Salo. *O Papel dos Atores do Sistema na Era do Punitivismo*. Lumen Juris, 2010, p. 59-60).

Conforme dados internacionais, os Estados Unidos são o país com a maior taxa de aprisionamento. Em 2011, analisando recurso proveniente de julgamento por colegiado judicial da Califórnia nas ações coletivas movidas por Coleman, Plata e outros contra os governadores Brown e Schwarzenegger, a Suprema Corte confirmou decisão local. Considerou que as reiteradas violações a direitos à assistência médica dos presos estavam ligadas à superpopulação carcerária. Em consequência, determinou que o Estado da Califórnia elaborasse, em prazo curto, plano de redução da superpopulação, de forma a reduzir a ocupação – e aqui realmente é uma situação limítrofe – a um máximo de 137,5% (cento e trinta e sete vírgula cinco por cento) do número de vagas. Admitiu, portanto, esse excesso de 37,5% em relação às vagas existentes.

Trata-se de panorama semelhante, que embasou medidas ativas do Estado para sanar o cenário de violação massiva de direitos fundamentais dos presos.

3. Da proteção integral aos adolescentes em âmbito nacional e convencional

Conforme bem exposto pelo relator, nos termos da Constituição Federal, as crianças e os adolescentes são mercedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado (arts. 227 e 228). Afirma-se que “*o princípio da humanidade está referido especificamente, quer na Constituição, quer na lei ordinária, em função da relevância atribuída pelo legislador à criança e ao adolescente*” (SHECAIRA, Sérgio S. *Sistema de garantias e o direito penal juvenil*. 2a ed. RT, 2015. p. 149). Em âmbito convencional, assegura-se:

Art. 19, CADH: “Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado”.

Art. 37, Conv. sobre Direitos da Criança (Dec. 99.710/1990): “Os Estados Partes zelarão para que:

a) nenhuma criança seja submetida a tortura nem a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. (...)

(...)

c) toda criança privada da liberdade seja tratada com a humanidade e o respeito que merece a dignidade inerente à pessoa humana, e levando-se em consideração as necessidades de uma pessoa de sua idade. (...)

d) toda criança privada de sua liberdade tenha direito a rápido acesso a assistência jurídica e a qualquer outra assistência adequada, bem como direito a impugnar a legalidade da privação de sua liberdade perante um tribunal ou outra autoridade competente, independente e imparcial e a uma rápida decisão a respeito de tal ação”.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos assentou precedente representativo na temática: *Caso “Instituto de Reeducação do Menor” vs. Paraguai*, julgado em 2004. Na situação analisada, comprovou-se que era um estabelecimento para internar adolescentes em conflito com a lei, o qual era integrado majoritariamente por meninos que vinham de setores marginalizados e chegou a nível de superpopulação de 50%, com internos detidos em celas insalubres, com escassas instalações higiênicas. Diante disso, a CIDH decidiu que “*aos internos do Instituto não foi dado um tratamento em conformidade com sua dignidade de pessoas e não foram respeitados os padrões específicos para os meninos em relação à privação de liberdade*”.

Em diversos precedentes, a Corte assentou que “*presos têm direito a viver em condições de detenção compatíveis com sua dignidade pessoal, e o Estado deve garantir-lhes o direito à vida e à integridade pessoal*” (Caso Bulacio; Caso Hilaire, Constantine e Benjamin e outro; Caso Cantoral Benavides).

Consagram-se, portanto, obrigações positivas de atuação do Estado para efetivação dos direitos convencionais. Nos termos decididos pela CIDH, “*o direito à vida e o direito à integridade pessoal não somente implicam em que o Estado deve respeitá-los (obrigação negativa), mas, além disso, requer que o Estado adote todas as medidas apropriadas para garanti-los (obrigação positiva), em cumprimento de seu dever geral estabelecido no artigo 1.1 da Convenção Americana*”.

Em caso envolvendo especificamente o Brasil (*Caso Crianças e Adolescentes Privados de Liberdade no Complexo do Tatuapé da FEBEM v. Brasil*), a **Corte Interamericana de Direitos Humanos** deferiu medidas provisórias para determinar a proteção de crianças e adolescentes privados de liberdade no Complexo do Tatuapé da FEBEM. Relatava-se a ocorrência de problemas graves

de saturação e deficientes condições de higiene e saúde. Diante disso, a Corte assentou o dever do Estado de resguardar tais pessoas.

Por óbvio, **não se defende aqui a absoluta soltura de adolescentes que tenham cometido fatos graves**, especialmente com violência contra outra pessoa. Tais fatos precisam ser devidamente acautelados e medidas precisam ser adotadas para evitar a sua ocorrência ou reincidência.

Contudo, o Estado deve respeitar um padrão mínimo de dignidade no cumprimento das medidas socioeducativas de internação determinadas. Precisamos, como sociedade, entender que ao tratarmos os internados de modo desumano, abusivo e agressivo, **corrompem-se claramente os objetivos de ressocialização que orientam o sistema**. Ou seja, ao invés de reduzir o cometimento de novos fatos graves, amplia-se o ciclo de violência e seletividade, que só acarretará mais criminalidade à sociedade.

4. Ações estruturais e atuação judicial sobre políticas públicas

Este caso apresenta todas as características de uma ação estrutural. Com efeito, na doutrina constitucional, as ações estruturais são compreendidas como aquelas destinadas a corrigir falhas estruturais de políticas públicas que violam direitos e garantias fundamentais de um número significativo de pessoas.

Essas violações decorrem do *déficit* de atuação do poder público e comumente exigem soluções complexas, que devem ser implementadas de forma progressiva e gradual, por meio de um processo contínuo que demanda tempo e atenção dos atores envolvidos (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 200).

É importante destacar que as ações estruturais tiveram origem nos Estados Unidos, a partir do precedente firmado no caso *Brown v. Board of Education*.

Esse julgamento, ocorrido em 1954, deu origem a um conjunto de demandas destinadas a promover a dessegregação racial no sistema de ensino dos Estados Unidos, em intervenções que duraram até, aproximadamente, a década de 1990.

Os resultados atingidos em *Brown* levaram ao ajuizamento de outras ações semelhantes nos Estados Unidos, bem como a utilização dessa experiência de litigância estratégica em outros países, como no Canadá, na África do Sul, Índia, Colômbia, Argentina, Peru e no Brasil.

Na Colômbia, a Corte Constitucional promoveu uma releitura própria da doutrina das ações estruturais, adaptando-a ao contexto das graves violações de direitos encontradas em países de desenvolvimento tardio da América Latina. Essa adaptação deu origem ao instituto do **estado de coisas inconstitucio-**

nal, reconhecido pelo STF na ADPF 347, que trata das condições degradantes do sistema penitenciário nacional.

Anote-se que a utilização desses institutos que buscam promover a melhoria da *performance* do Estado na tutela e proteção dos direitos fundamentais exige rigor teórico e prático, sob pena de distanciamento das suas verdadeiras origens e finalidades, com o uso meramente retórico de modelos estrangeiros e o possível conflito com outros princípios e valores constitucionais caros ao nosso sistema, como o princípio da separação dos poderes e do Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF/88), que privilegiam, *a priori*, as opções legitimamente chanceladas pelo voto popular na definição e implementação de políticas públicas.

Nessa linha, a literatura estrangeira aponta para a existência de alguns requisitos que caracterizam uma as **demandas ou ações estruturais** como, por exemplo:

- a) a situação de violação real e atual de direitos de um grupo significativo de pessoas, o que não resta comprovado quando se está diante de violações já ocorridas no passado, em questões que envolvam o interesse público, de forma mais ampla ou, ainda, de expectativas legítimas da sociedade na melhoria da eficiência estatal, por exemplo (FISS, Owen. Foreword: The Forms of Justice. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 1, p. 23, 1979);
- b) a caracterização de uma situação de inércia e/ou omissão estatal na proteção e promoção desses direitos fundamentais. Nesse sentido, a doutrina entende que para os casos de desatenção ou desconhecimento do Estado sobre determinada situação, deve-se optar pela prolação de decisões declaratórias. Já nos casos de omissão que decorram de persistente incompetência ou intransigência estatal, admite-se o uso de instrumentos mais interventivos de atuação judicial (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 198; ROACH, Kent; BUDLENDER, Geoff. Mandatory Relief and Supervisory Jurisdiction: when is it appropriate, just and equitable? **The South African Law Journal**, p. 345 e ss.);
- c) a urgência e necessidade da intervenção judicial, de modo que nos casos em que a demora na atuação do Estado possa causar prejuízos irreparáveis aos indivíduos prejudicados, há uma maior legitimidade para a atuação judicial. Por outro lado, quando esses direitos podem ser equacionados através do processo político ordinário, ainda que de maior duração, deve-se privilegiar a atuação das instâncias representativas (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 199);

d) a complexidade da demanda e das medidas necessárias à concretização dos direitos fundamentais impactados. Nesse sentido, essas ações normalmente não podem ser resolvidas com base em apenas uma ordem simples e detalhada (*one-stop shop remedy*), mas sim através de diversas medidas complexas que compõem um processo contínuo, progressivo e gradual (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** Ottawa Law Review, v. 41, n. 2, 2010, p. 200).

Por outro lado, a jurisprudência do estado de coisas inconstitucional, firmada pela Corte Constitucional da Colômbia e incorporada ao Brasil durante o julgamento da ADPF 347, prevê, entre outros, os seguintes requisitos para a sua configuração: (i) a violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afetam um número significativo de pessoas; (ii) a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia desses direitos; (iii) a adoção de práticas inconstitucionais; (iv) a não expedição de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação dos direitos; (v) a existência de um problema social cuja solução requer a intervenção de várias entidades e a adoção de um conjunto completo e coordenado de ações.

A atuação judicial nessas demandas também suscita as mais variadas críticas. Em termos gerais, a principal crítica às ações e decisões de natureza estrutural converge para o fato de elas serem exemplos do ativismo judicial que gera o risco de criação de um sistema político dominado por uma aristocracia de agentes públicos não eleitos pelo povo, a ditadura da toga ou dos juízes (DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: a tutela de direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público*. Curitiba: Juruá, 2019. p. 71).

Analisando-as em termos específicos, três pontos se destacam: a crítica de caráter democrático, a crítica institucional e a crítica liberal. A primeira entende que a intervenção judicial em atos praticados pelos demais Poderes, que são eleitos pelo povo, seria antidemocrática. A segunda defende a falta de conhecimento e *expertise* do Poder Judiciário para intervir em questões técnicas ou que demandem um intenso debate público. A terceira defende a usurpação, pelo Judiciário, das atribuições dos demais Poderes (DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: a tutela de direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público*. Curitiba: Juruá, 2019. p. 73).

Em relação à crítica democrática, é importante assentar que ela pressu-

põe o funcionamento em um bom nível do Poder Legislativo e das instituições democráticas no tratamento de questões envolvendo políticas públicas, não levando em consideração questões práticas como a omissão no trato de assuntos relevantes e, por vezes, a persistente e insustentável omissão inconstitucional do Legislativo e Executivo na concretização de direitos fundamentais, além da influência do poder econômico, a sobrerrepresentação de grupos hegemônicos e a subrepresentação das minorias.

A título de exemplo, o jurista neozelandês Jeremy Waldron, um dos mais ferrenhos críticos ao *judicial review* e importante defensor das prerrogativas do Parlamento de decidir sobre o conteúdo e as implicações dos direitos e garantias fundamentais, embasa sua teoria em observações empíricas realizadas em países desenvolvidos, como a Inglaterra, a Nova Zelândia, o Canadá e a Austrália.

Esse autor afirma, expressamente, que o seu modelo contrário à intervenção judicial demanda a implementação de algumas condições, dentre as quais destacam-se: a) o bom funcionamento das instituições democráticas, o que inclui a existência de um Poder Legislativo eleito em bases representativas, a partir do sufrágio universal e do direito à igual participação política dos indivíduos; b) o comprometimento da maior parte dos membros da sociedade e da maioria dos agentes públicos com as ideais de direitos individuais e das minorias.

Portanto, os *déficits* de atuação das instâncias democráticas na proteção dos direitos das minorias e a invisibilidade desses grupos no processo político, inclusive pela ausência de representantes desses setores sociais, desconstrói grande parte das críticas e dos pressupostos daqueles que defendem a adoção de posturas judiciais de maior autocontenção judicial (*judicial self-restraint*) em casos de graves violações de direitos.

Os defensores da crítica democrática à atuação judicial também ignoram que nem todas questões decididas judicialmente se encontram dentro do que é negociável ou transigível, em termos políticos.

Sabe-se que o Parlamento é o *locus* adequado para a realização de acordos e negociações que permitam a acomodação dos mais variados interesses existentes na sociedade, possibilitando a tomadas de decisões em amplas bases consensuais.

Contudo, há diversos casos que demonstram a impossibilidade de negociação ou de espera pela decisão política, justamente porque tratam da aplicação dos direitos e garantias fundamentais já reconhecidos a todos os indivíduos mas que não alcançam determinadas minorias.

A legitimidade da atuação judicial nestes casos é reconhecida mesmo para os defensores das teorias procedimentalistas de justiça, democracia e direitos fundamentais, que veem com ressalvas a possibilidade de efetivação de direitos

descritos em cláusulas vagas e ambíguas por tribunais compostos por juízes não eleitos e nem submetidos diretamente ao controle do eleitorado.

A título de exemplo, John Hart Ely, em sua conhecida obra *Democracy and Distrust*, não só admite como exalta a possibilidade de atuação judicial em favor de minorias hostilizadas e estigmatizadas, os eternos perdedores do processo político, para que elas desfrutem do mesmo nível de proteção de direitos atribuído às majorias (ELY, John Hart. **Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review**. Cambridge: Harvard University Press, 1980. p. 103).

Isso porque se compreende que essas minorias se encontram em verdadeiras situações de brechas ou fossos inconstitucionais, espaços do não direito para os quais esses grupos sociais invisíveis e impopulares são empurrados. Os exemplos dessas minorias são os presidiários, os adolescentes infratores e a população negra e pobre no Rio de Janeiro submetida a alarmantes níveis de letalidade policial, como tratado na ADPF 635.

Nesses casos, os direitos fundamentais dessas pessoas permanecem, na maior parte do tempo, abaixo do radar das discussões da opinião pública. Ademais, os casos de graves violações de direitos fundamentais por vezes não envolvem grandes divergências acerca da existência, definição ou conteúdo do direito em disputa já que, em inúmeras situações, as violações aos direitos fundamentais são flagrantes e evidentes.

Nessas situações, o foco da questão não é sobre a existência ou delimitação de um direito fundamental, mas sim sobre como concretizar ou garantir minimamente direitos básicos já definidos pelos poderes democráticos a todos os cidadãos, mesmo diante de uma situação de prolongada inércia e omissão do poder público na efetivação dessas garantias básicas a determinados grupos.

Em situações como essa, na qual já há, por vezes, até mesmo a definição de determinada prestação material por parte do poder público, que só não é cumprida em virtude das falhas burocráticas do Estado, não há de se falar sequer em ativismo judicial.

Por exemplo, em casos envolvendo a saúde pública, restou definido na decisão proferida na Suspensão de Tutela Antecipada 175, de minha Relatoria, que a efetivação judicial de uma política pública já prevista pelos demais poderes não representaria intervenção ilegítima ou violação aos princípios da democracia e da separação de poderes.

Ademais, a atuação judicial nesses casos pode trazer à lume o debate público sobre a *performance*, a *accountability* (responsabilização) e transparência da atuação dos órgãos públicos, aproximando-se de uma concepção de democracia participativa direta.

No que se refere à crítica institucional, esse argumento ganha relevância e

pertinência por conta das características das ações que envolvem intervenções em políticas públicas em larga escala, em especial a partir da complexidade desses casos, que envolvem problemas policêntricos e intimamente conexos, bem representados pela metáfora da teia de aranha de Lon Fuller e Keneth Winston (FULLER, Lon L.; WINSTON, Keneth I. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, v. 92, n. 2, p. 395).

Para Fuller e Winston, as políticas públicas de larga escala possuem diversos pontos de contato e tensão, de modo semelhante a uma teia de aranha.

Portanto, a modificação de determinado ponto de uma política pública faz com que a tensão exercida sobre essa teia imaginária seja redistribuída para todas as outras partes e problemas conexos, seguindo um padrão complexo que não pode ser inteiramente previsto (FULLER, Lon L.; WINSTON, Keneth I. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, v. 92, n. 2, p. 395).

Essa crítica certamente valoriza a *expertise* dos órgãos públicos e das partes. Contudo, a adoção de instrumentos de decisão e implementação de decisões judiciais dotados de maior horizontalidade, como a aplicação da teoria dos diálogos institucionais e de **instrumentos como a autocomposição, o monitoramento judicial, a realização de audiências públicas e a nomeação de peritos permite a superação dessa crítica.**

Até mesmo porque a valorização da *expertise* da parte demandada pode representar, em inúmeras situações, na manutenção de situações flagrantemente inconstitucionais.

Há uma certa variante dessa crítica institucional que aponta para o fato de que a incorporação dessas teorias estrangeiras demandaria um redesenho ou aperfeiçoamento institucional do processo decisório do STF (VIEIRA, Jose Ribas. **Estado de coisas fora do lugar** (?). Portal Jota. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/estado-de-coisas-fora-lugar-05102015>>. Acesso em: 02 dez. 2018).

Entendo que essa crítica é, em parte, procedente, em especial quando reforça a necessidade de acompanhamento e fiscalização, por parte do colegiado, de eventual decisão que busque modificar as diretrizes de uma política pública em larga escala como ocorre no caso em análise.

Não é demais ressaltar que as experiências exitosas de ações estruturais ocorreram principalmente nos casos em que houve um adequado monitoramento das medidas de implementação por parte do Poder Judiciário, em cooperação e diálogo com os atores processuais e demais interessados.

Por último, no que se refere à crítica liberal, ela decorre da ideia do liberalismo moderno que consolidou a divisão do poder enquanto garantia dos cidadãos. Não obstante, não se deve vislumbrar o princípio da separação dos poderes de for-

ma estanque e estática, simbolizado através da dicotomia Legislativo/questões de política e Judiciário/questões de princípios ou de direitos (BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 223.).

Conforme defendido pela doutrina, esse modelo de separação estanque de funções estatais por vezes se confunde, uma vez que diversas questões de direitos estão umbilicalmente conectadas com questões de políticas. Desta feita, tais questões podem ser decididas em fóruns políticos superpostos e diversamente representativos, incluindo o Poder Judiciário.

Ou seja, parte-se de uma concepção mais fluida do princípio da separação dos poderes, que se aproxima da concepção norte-americana de *checks and balances* ou do controle de um poder pelo outro.

Anote-se que o alegado óbice da separação de poderes não impede sequer a prolação de novas decisões específicas sobre o mérito da causa após a prolação dessa cautelar, ou até mesmo após o julgamento da questão de fundo pelo Tribunal.

Com efeito, analisando essa questão no caso *Doucet-Boudreau*, no Canadá, Paul Rouleau e Linsey Sherman defendem a constitucionalidade da adoção de ordens flexíveis, com a retenção da jurisdição, durante a fase de implementação das medidas estabelecidas em ações estruturais (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** *Ottawa Law Review*, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-183).

De fato, para os autores, essas medidas não ferem o princípio da separação de poderes e a teoria dos diálogos institucionais, que é da tradição do constitucionalismo canadense (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** *Ottawa Law Review*, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-183).

Pelo contrário, uma medida judicial específica, fechada, excessivamente detalhada e unilateralmente estabelecida pelo Poder Judiciário é que poderia gerar atritos indevidos com a separação dos poderes, já que excluiria qualquer possibilidade de diálogo de modo a permitir a expansão indevida dos poderes judiciais sobre os domínios dos Poderes Executivo e Legislativo (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** *Ottawa Law Review*, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-184).

Por outro lado, as decisões flexíveis, progressivas e graduais nas demandas estruturais podem reafirmar a noção de que Judiciário, Executivo e Legislativo devem trabalhar de forma interdependente no reforço à democracia e na efetivação dos direitos fundamentais (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** *Ottawa Law Review*, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-184).

É importante ressaltar que essa concepção dos autores acabou sendo acolhida pela Suprema Corte do Canadá, ao final do julgamento do caso *Doucet-Boudreau* (ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. **Doucet- Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot?** *Ottawa Law Review*, v. 41, n. 2, 2010, p. 178-184).

É certo ainda que a intervenção judicial em políticas públicas deve observar alguns parâmetros, conforme já destacado, entre os quais deve-se reiterar: **a)** a constatação da violação dos direitos fundamentais de um grupo específico de usuários ou destinatários de determinada política ou serviço público; **b)** a verificação de que essa violação decorre de uma omissão inconstitucional prolongada e insustentável; **c)** a demonstração da urgência e necessidade de intervenção judicial.

O próprio STF estabeleceu alguns precedentes nos quais admitiu a intervenção judicial em políticas públicas, como na saúde, na questão penitenciária, entre outras. Podemos destacar, por exemplo, o RE 592.581, no qual a Corte assentou a possibilidade de intervenção judicial para determinar a realização de obras emergenciais em presídios; a própria ADPF 347, no qual determinou-se a liberação de recursos do Funpen em face do estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário; o *Habeas Corpus* coletivo 143.641, que garantiu o direito à prisão domiciliar às gestantes grávidas; o RE 641.320, que deu origem à Súmula Vinculante no 56, que impede a manutenção de presos em regime prisional mais gravoso, possibilitando, por exemplo, a saída antecipada ou a monitoração eletrônica; e, recentemente, na ADPF 635 sobre letalidade policial no Rio de Janeiro.

O caso em análise se adéqua às premissas acima estabelecidas, em especial por tratar de graves violações de direitos fundamentais dos adolescentes aprisionados em estabelecimentos superlotados, em condições degradantes, em virtude de prolongada e injustificável omissão do poder público na tutela dos seus direitos.

Por fim, resalto que o acompanhamento das medidas definidas é essencial para o objetivo pretendido com esse julgamento. Desta feita, **a proposta apresentada pelo eminente Relator para criação de observatório para supervisionar a implementação das medidas é pioneira e louvável.**

No processo de implementação das decisões, os tribunais podem se valer da ajuda de terceiros que não integram a lide para a apresentação de propostas de implementação que envolvam conhecimentos técnicos, para o acompanhamento, *in loco*, das medidas executivas implementadas ou para a resolução de pequenas divergências surgidas no decorrer desse processo.

De acordo com Colin Diver, esses experts podem desempenhar diversas funções no processo de implementação, como a verificação do cumprimento da de-

cisão, a mediação de disputas, a celebração de acordos e a resolução de pequenas divergências (DIVER, Colin. Judge as political powerbrokers: superintending structural change in public institutions. *Virginia Law Review*, v. 65, p. 105, 1979.)

De fato, nas ações estruturais os mestres e experts auxiliam o tribunal na elaboração do remédio adequado para cada caso, sendo inclusive responsáveis pela criação dos planos judiciais implementados pelas cortes, tal como ocorreu no caso *Swann v. Charlotte-Meckelburg Board of Education* (COLUMBIA LAW SCHOOL. The remedial process in institutional reform litigation. *Columbia Law Review*, v. 78, n. 784, p. 799- 800)

Na Colômbia e na Índia, a Corte Constitucional e Suprema Corte daqueles países passaram a adotar a prática de nomearem, em determinados casos, uma comissão de acompanhamento e comissões sociojurídicas responsáveis por acompanhar a fase de implementação das decisões. No caso específico da Índia, essas comissões sociojurídicas foram incumbidas de realizar inspeções em determinados lugares, coletar informações e evidências e efetuar constantes monitoramentos de questões importantes para a resolução dos casos judiciais (GURUSWAMY, Menaka; ASPATWAR, Bipin. Access to justice in India: The jurisprudence (and self-perception) of the Supreme Court. In: MALDONADO, Daniel Bonilla. *Constitutionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, South Africa and Colombia*. New York: Cambridge University Press. 2013. p. 351).

5. Dispositivo

Diante do exposto, acompanho o relator para **conceder o habeas corpus coletivo** nos termos delimitados em seu voto.

É como voto.

voto.

O Senhor Ministro Ricardo Lewandowski (Vogal):

Trata-se de *habeas corpus* coletivo, com pedido de liminar, impetrado pela Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, em face de decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos do Agravo Regimental no Recurso em *Habeas Corpus* 69.773/ES, assim ementado:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS DE INTERNOS. HABEAS CORPUS COLETIVO. INADMISSIBILIDADE. NECESSIDADE DE AMPLA DILAÇÃO PROBATÓRIA E ESTABELECIMENTO DO CONTRADITÓRIO. EXISTÊNCIA DE VIA ADEQUADA AO TRATAMENTO DA MATÉRIA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NÃO CARACTERIZADA. INSURGÊNCIA DESPROVIDA.

1 No caso, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo pretende deflagrar demanda coletiva em favor de todos os adolescentes que se encontram privados de suas liberdades na Unidade de Internação Regional Norte, em Linhares/ES, noticiando a existência de condições que violam a dignidade da pessoa humana.

2 Embora seja certo que as alegações formuladas pela Defensoria Pública têm reflexo na liberdade de locomoção dos internos, as pretensões recursais são voltadas contra o Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, de cunho eminentemente administrativo, recomendando a adoção de 9 (nove) providências por parte da administração pública que, su-

postamente, teriam o condão de superar a alegada violação aos direitos humanos dos adolescentes.

- 3 A pretensão, de nítida natureza de tutela coletiva, transborda os limites cognitivos próprios da via eleita, já que se revela imprescindível não só o estabelecimento do contraditório com a administração pública que poderá suportar os efeitos de eventual decisão de mérito, mas ampla dilação probatória para que haja suporte suficiente à esmerada análise da pretensão recursal, tudo em respeito à garantia processual prevista no artigo 5o, inciso LV, da Constituição Federal.
- 4 Havendo no ordenamento jurídico via adequada ao tratamento da matéria, para a qual, inclusive, a Defensoria Pública é legitimada, nos termos do artigo 5o, inciso II, da Lei n. 7.347/85, não se vislumbra ilegalidade no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, que não conheceu da tutela coletiva pretendida, afastando-se eventual alegação de violação ao artigo 5o, inciso XXXV, da Constituição Federal.
- 5 Esta Corte Superior de Justiça tem entendimento no sentido de não ser cabível a impetração de *habeas corpus* coletivo, sendo imprescindível a identificação dos pacientes e a individualização do alegado constrangimento ilegal. Precedentes.

6 Agravo regimental desprovido”.

A impetrante sustentou que graves violações de direitos humanos de adolescentes, consistentes em agressões, torturas e homicídios, vêm sendo praticadas nas unidades de internação socioeducativas do Estado do Espírito Santo e, notadamente, na Unidade de Internação Regional Norte – Uninorte, cujo quadro de superlotação supera, em muito, a média de superlotação nacional das unidades de socioeducação.

Aduziu que a superlotação crítica da unidade, potencializada pela insalubridade do local, pela falta de pessoal em número suficiente para a garantia de aplicação de medida socioeducativa digna e pela ausência de separação dos adolescentes em razão da idade, compleição física, ato infracional cometido ou tipo de internação, propicia a ocorrência das violações supramencionadas.

Asseverou que, também devido à superlotação, os adolescentes têm permanecido praticamente 24 horas por dia nos quartos, sem tomar banho de sol por meses, caracterizando um ilegal regime de trancamento integral na unidade, o

qual supera, em desumanidade, o regime disciplinar diferenciado ao qual estão sujeitos os adultos (art. 52 da Lei de Execução Penal).

Invocou a legislação nacional e internacional relativa à proteção dos direitos da criança e do adolescente para sustentar a aplicação do princípio *numerus clausus*, segundo o qual “a cada entrada em unidade prisional há, ao menos, uma saída, permitindo-se, assim, a estabilização ou diminuição da população reclusa, de modo a evitar a superlotação de cadeias, penitenciárias e unidades de internação” (p. 43).

Afirmou que tal princípio já é adotado pela Holanda e pelos países nórdicos, nos quais, na hipótese de insuficiência de vagas nos estabelecimentos penais, formam-se listas de espera para ingresso escalonado no sistema.

Ressaltou que a aplicação do princípio *numerus clausus* pode ensejar as seguintes soluções:

Numerus clausus preventivo: vedação de novos ingressos na unidade socioeducativa, com a consequente transformação das novas internações definitivas em internações domiciliares, [...] [sugerindo-se] a utilização da taxa de 3 adolescentes saídos da unidade para cada novo ingresso;

Numerus clausus direto: extinção da medida de internação dos adolescentes mais próximos de atingir o prazo legal máximo de 3 (três) anos para a liberdade;

Numerus clausus progressivo: sistema de transferências em cascata (em cadeia), com a ida de um adolescente do regime fechado para a semiliberdade, de outro da semiliberdade para o cumprimento de medidas em meio aberto (ou internação domiciliar) e, por fim, de alguém que esteja em cumprimento de medida em meio fechado para o cumprimento (per saltum) de medidas em meio aberto ou internação domiciliar”.

Requeru a aplicação do referido princípio, em qualquer de suas modalidades, para limitar a taxa de internação da Uninorte ao máximo de 119% de sua capacidade de ocupação.

O Relator, Ministro Edson Fachin, deferiu a liminar, determinando:

“— que na Unidade de Internação Regional Norte em Linhares/ES, onde há execução de medida socioeducativa de internação, a delimitação da taxa de ocupação dos adolescentes internos em 119%, procedendo-se a transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior à taxa média de 119%;

- subsidiariamente, caso a transferência não seja possível, o magistrado deverá atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012, até que seja atingido o mencionado percentual máximo de ocupação;
- na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas supra, que haja conversão de medidas de internação em internações domiciliares;
- alternativamente, a adoção justificada pelo magistrado das diretrizes sucessivas constantes do pedido inicial”.

Posteriormente, as Defensorias Públicas dos Estados de Rio de Janeiro, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins, todas integrantes do Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e do Distrito Federal nos Tribunais Superiores – Gaets, requereram a extensão dos efeitos da liminar para as unidades socioeducativas localizadas nos estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro, que enfrentam situação semelhante ao Estado do Espírito Santo.

O pedido de extensão foi deferido nos seguintes termos:

- “Assim, verificada a existência de identidade entre as situações processuais, defiro o pedido de extensão, para determinar:
- que nas Unidades de Internação dos Estados do Ceará, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, onde há execução de medida socioeducativa de internação, se observe a delimitação da taxa de ocupação dos adolescentes internos em 119%, procedendo-se a transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior à taxa média de 119%;
 - subsidiariamente, caso a transferência não seja possível, o magistrado deverá atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012, até que seja atingido o mencionado percentual máximo de ocupação;
 - na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas supra, que haja conversão de medidas de internação em internações domiciliares”.

Na sequência, a Defensoria Pública do Estado de Sergipe requereu a extensão dos efeitos da liminar exarada no presente *Habeas Corpus* Coletivo aos adolescentes internados em unidades socioeducativas do Estado (Cenam e Usip), bem como de eventual ordem concedida (documento eletrônico 354).

Dada a relevância da matéria, o Ministro Relator admitiu diversos *amici curiae*, os quais apresentaram suas contribuições para o julgamento do feito. Ao final, em seu percuciente voto, propôs a concessão da ordem, nos seguintes termos:

“Diante do exposto, propõe-se ao colegiado a concessão da ordem de habeas corpus para determinar que as unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes não ultrapassem a capacidade projetada de internação prevista para cada unidade, nos termos da impetração e extensões. Propõe-se, ainda, a observância dos seguintes critérios e parâmetros, a serem observados pelos Magistrados nas unidades de internação que operam com a taxa de ocupação dos adolescentes superior à capacidade projetada:

- i)** adoção do princípio *numerus clausus* como estratégia de gestão, com a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso;
- ii)** reavaliação dos adolescentes internados exclusivamente em razão da reiteração em infrações cometidas sem violência ou grave ameaça à pessoa, com a designação de audiência e oitiva da equipe técnica para o mister;
- iii)** proceder-se à transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior ao limite projetado do estabelecimento, contanto que em localidade próxima à residência dos seus familiares;
- iv)** subsidiariamente, caso as medidas propostas sejam insuficientes e essa transferência não seja possível, o magistrado deverá atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012, até que seja atingido o limite máximo de ocupação;
- v)** na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas supra, que haja conversão de medidas de internação em internações domiciliares, sem qualquer prejuízo ao correto cumprimento do plano individual de atendimento podendo ser adotadas diligências adicionais de modo a viabilizar o seu adequado acompanhamento e execução;
- vi)** a internação domiciliar poderá ser cumulada com a imposição de medidas protetivas e/ou acompanhada da advertência ao adolescente infrator de que o descumprimento injustificado do plano individual de atendimento ou a reiteração em atos infracionais poderá acarretar a volta ao estabelecimento de origem;
- vii)** a fiscalização da internação domiciliar poderá ser deprecada à respectiva Comarca, nos casos em que o local da residência do interno não coincida com o da execução da medida de internação, respeitadas as regras de competência e organização judiciária;
- viii)** alternativamente, a adoção justificada pelo magistrado de outras diretrizes que entenda adequadas e condizentes com os postulados constitucionais e demais instrumentos normativos. Nas hipóteses de descum-

primento, o instrumento é o recurso, conforme assentado, no ponto, à unanimidade, HC 143.641, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski. É como voto.”

Expresso minha concordância com os fundamentos expostos no voto de Sua Excelência.

Relembro que, no *Habeas Corpus* Coletivo 143.641/SP, fundamentei a concessão coletiva da ordem, notadamente, nas dificuldades estruturais de acesso à Justiça das populações encarceradas, as quais são vulneráveis seja em razão do próprio encarceramento, seja em decorrência das condições socioeconômicas da maioria da população prisional brasileira. Naquele julgamento, afirmei o seguinte:

“Com efeito, segundo constatei no Recurso Extraordinário 612.043-PR, os distintos grupos sociais, atualmente, vêm se digladiando, em defesa de seus direitos e interesses, cada vez mais, com organizações burocráticas estatais e não estatais (Cf. FISS, O. Um Novo Processo Civil: Estudos Norte-Americanos sobre Jurisdição, Constituição e Sociedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004). Dentro desse quadro, a ação coletiva emerge como sendo talvez a única solução viável para garantir o efetivo acesso destes à Justiça, em especial dos grupos mais vulneráveis do ponto de vista social e econômico.

De forma coerente com essa realidade, o Supremo Tribunal Federal tem admitido, com crescente generosidade, os mais diversos institutos que logram lidar mais adequadamente com situações em que os direitos e interesses de determinadas coletividades estão sob risco de sofrer lesões graves. A título de exemplo, vem permitindo a ampla utilização da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), assim como do Mandado de Injunção coletivo. Este último, convém lembrar, foi aceito corajosamente por esta Corte já em 1994, muito antes, portanto, de sua expressa previsão legal, valendo lembrar o Mandado de Injunção 20-4 DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, em que este afirmou:

‘A orientação jurisprudencial adotada pelo Supremo Tribunal Federal prestigia (...) a doutrina que considera irrelevante, para efeito de justificar a admissibilidade de ação injuncional coletiva, a circunstância de inexistir previsão constitucional a respeito [...]’. Com maior razão, penso eu, deve-se autorizar o emprego do presente *writ* coletivo, dado o fato de que se trata de um instrumento que se presta a salvaguardar um dos bens mais preciosos do homem, que é a liberdade. Com isso, ademais,

estar-se-á honrando a venerável tradição jurídica pátria, consubstanciada na doutrina brasileira do habeas corpus, a qual confere a maior amplitude possível ao remédio heroico, e que encontrou em Ruy Barbosa quiçá o seu maior defensor. Segundo essa doutrina, se existe um direito fundamental violado, há de existir no ordenamento jurídico um remédio processual à altura da lesão.

À toda a evidência, quando o bem jurídico ofendido é o direito de ir e vir, quer pessoal, quer de um grupo pessoas determinado, o instrumento processual para resgatá-lo é o *habeas corpus* individual ou coletivo.

É que, na sociedade contemporânea, burocratizada e massificada, as lesões a direitos, cada vez mais, assumem um caráter coletivo, sendo conveniente, inclusive por razões de política judiciária, disponibilizar-se um remédio expedito e efetivo para a proteção dos segmentos por elas atingidos, usualmente desprovidos de mecanismos de defesa céleres e adequados.

Como o processo de formação das demandas é complexo, já que composto por diversas fases - nomear, culpar e pleitear, na ilustrativa lição da doutrina norte-americana (Cf. FELSTINER, W. L. F.; ABEL, R. L.; SARAT, A. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. *Law & Society Review*, v. 15, n. 3/4, 1980), é razoável supor que muitos direitos deixarão de ser pleiteados porque os grupos mais vulneráveis - dentre os quais estão os das pessoas presas - não saberão reconhecê-las nem tampouco vocalizá-las.

Foi com semelhante dilema que se deparou a Suprema Corte argentina no famoso caso *Verbisky*. Naquele país, assim como no Brasil, inexistente previsão constitucional expressa de habeas corpus coletivo, mas essa omissão legislativa não impediu o conhecimento desse tipo de *writ* pela Corte da nação vizinha. No julgamento em questão, o habeas corpus coletivo foi considerado, pela maioria dos membros do Supremo Tribunal, como sendo o remédio mais compatível com a natureza dos direitos a serem tutelados, os quais, tal como na presente hipótese, diziam respeito ao direito de pessoas presas em condições insalubres.

É importante destacar que a Suprema Corte argentina recorreu não apenas aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do acesso universal à Justiça, como também ao direito convencional, sobretudo às Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, de maneira a fundamentar a decisão a que chegou, na qual determinou tanto aos tribunais que lhe são hierarquicamente inferiores quanto aos Poderes Executivo e Legislativo a tomada de medidas para sanar a situação de inconstitucionalidade e inconveniência a que estavam sujeitos os presos.

Vale ressaltar que, para além de tradições jurídicas similares, temos com a República Argentina também um direito convencional comum, circunstância que deve fazer, a meu juízo, com que o STF chegue a conclusões análogas àquela Corte de Justiça, de modo a excogitar remédios processuais aptos a combater as ofensas maciças às normas constitucionais e convencionais relativas aos direitos das pessoas, sobretudo aquelas que se encontram sob custódia do Estado.

No Brasil, ao par da já citada doutrina brasileira do *habeas corpus*, que integra a épica história do instituto em questão, e mostra o quanto ele pode ser maleável diante de lesões a direitos fundamentais, existem ainda dispositivos legais que encorajam a superação do posicionamento que defende o não cabimento do *writ* na forma coletiva.

Nessa linha, destaco o art. 654, § 2º, do Código de Penal, que preconiza a competência de juízes e os tribunais para expedir, de ofício, ordem de *habeas corpus*, quando, no curso de processo, verificarem que alguém sofreu ou está na iminência de sofrer coação ilegal. A faculdade de concessão, ainda que de ofício, do *writ*, revela o quanto o remédio heroico é flexível e estruturado de modo a combater, de forma célere e eficaz, as ameaças e lesões a direitos relacionados ao *status libertatis*.

Indispensável destacar, ainda, que a ordem pode ser estendida a todos que se encontram na mesma situação de pacientes beneficiados com o *writ*, nos termos do art. 580 do Código de Processo Penal.

A impetração coletiva vem sendo conhecida e provida em outras instâncias do Poder Judiciário, tal como ocorreu no *Habeas Corpus* 1080118354-9, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, e nos *Habeas Corpus* 207.720/SP e 142.513/ES, ambos do Superior Tribunal de Justiça. Neste último, a extensão da ordem a todos os que estavam na mesma situação do paciente transformou o *habeas corpus* individual em legítimo instrumento processual coletivo, por meio do qual se determinou a substituição da prisão em contêiner pela domiciliar.

A existência de outras ferramentas disponíveis para suscitar a defesa coletiva de direitos, notadamente, a ADPF, não deve ser óbice ao conhecimento deste *habeas corpus*. O rol de legitimados dos instrumentos não é o mesmo, sendo consideravelmente mais restrito nesse tipo de ação de cunho objetivo. Além disso, o acesso à Justiça em nosso País, sobretudo das mulheres presas e pobres (talvez um dos grupos mais oprimidos do Brasil), por ser notoriamente deficiente, não pode prescindir da atuação dos diversos segmentos da sociedade civil em sua defesa.

Nesse diapasão, ressalto dados da pesquisa Panorama de Acesso à Justiça no Brasil, 2004 a 2009 (Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Jul. 2011), os quais demonstram que, abaixo de determinado nível de escolaridade e renda, o acesso à Justiça praticamente não se concretiza.

Tal pesquisa, dentre outras revelações, ressalta o quanto esse acesso, como direito de segunda geração ou dimensão, tem encontrado dificuldades para se realizar no Brasil, esbarrando, sobretudo, no desalento, ou seja, nas dificuldades relacionadas a custo, distância e desconhecimento que impedem as pessoas mais vulneráveis de alcançar o efetivo acesso à Justiça.

Assim, penso que se deve extrair do *habeas corpus* o máximo de suas potencialidades, nos termos dos princípios ligados ao acesso à Justiça previstos na Constituição de 1988 e, em particular, no art. 25 do Pacto de São José da Costa Rica”.

Pois bem. Aqui, assim como no paradigma ora citado, há uma grande coletividade sujeita a violações de seus direitos pelo Estado. Além disso, neste caso específico, a coletividade envolvida é formada por adolescentes, os quais, além de não serem dotados de plena capacidade postulatória¹, enfrentam a escassez da assistência jurídica de que necessitam para ter acesso à Justiça², que implica meios suficientes para combater violações a seus direitos de forma efetiva, célere, inclusiva, imparcial e segura.

Felizmente, o acesso à Justiça de crianças e adolescentes vem sendo objeto de crescente atenção, notadamente das Nações Unidas.³ Em harmonia com o consenso internacional, esta Corte, cumprindo seu dever institucional de avançar na proteção de direitos humanos, deve reconhecer o cabimento de *habeas corpus* coletivo para tutela de direitos de pessoas que sofrem restrições na sua liberdade de locomoção, notadamente em casos como o presente, em que são evidentes as dificuldades estruturais de acesso à Justiça, sobretudo aquelas decorrentes da pobreza e da marginalização⁴. Portanto, sem hesitação, afirmo que estão caracterizadas as condições necessárias para o conhecimento do presente *writ* em sua forma coletiva.

Superada a questão processual, insta analisar se há provas das violações de direitos alegadas. Nesse aspecto, tenho para mim que elas estão documentalmente comprovadas nos autos, já que, como bem ressaltou o Relator, informações do Conselho Nacional de Justiça dão conta de que nove estados apresentam índice acima de 100% na taxa de ocupação nas unidades de execução de medida de internação, sendo eles, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Espírito Santo, Bahia, Rio Grande do Sul, Acre, Rio de Janeiro e Sergipe.

Diante de tal quadro fático, observo que há ampla base normativa para amparar a concessão da ordem.

De início, vale ressaltar que a Constituição da República de 1988, assim como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) que lhe sobreveio, incorporou maior proteção jurídica à criança e ao adolescente, tendo adotado a Doutrina da Proteção Integral. Essa doutrina, aliás, esteve em discussão no âmbito das Nações Unidas por uma década, durante o processo de elaboração da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, a qual veio a ser a convenção internacional mais ratificada do mundo, tendo apenas um país se recusado a fazê-lo.⁵ Como corolário da adoção da Doutrina da Proteção Integral, que substituiu a então vigente Doutrina da Situação Irregular, prevalente no antigo Código de Menores, o art. 227 da Constituição dispõe ser



dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.



De acordo com a Doutrina da Proteção Integral, crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e destinatários do princípio constitucional da prioridade absoluta. Eventual irregularidade deixa de ser vista como responsabilidade da criança ou do adolescente infrator, mas sim da sociedade, que se omite na tomada de providências necessárias para garantir o bem-estar de sua juventude. Este é, em breves palavras, o paradigma da Constituição, do ECA e das convenções internacionais das quais o Brasil é signatário. A esta Corte, evidentemente, cabe preservar este paradigma, garantindo a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes, sobretudo daqueles institucionalizados.

Além de haver adotado a Doutrina da Proteção Integral, a Constituição, em inúmeros de seus artigos, tutela a dignidade humana, veda o tratamento desumano ou degradante, e protege a infância e a juventude. Sob sua égide, a prática de violência contra a criança e o adolescente, ainda que considerada suportável ou que venha disfarçada de disciplina, consiste em violação da dignidade humana e da integridade física e psíquica da criança, sendo, portanto, inadmissível. Infelizmente, o que a análise dos autos permite constatar é que a violência vem sendo tolerada ou mesmo praticada por agentes estatais, cabendo a esta Suprema Corte coibir tais condutas.

Devo desde já destacar que a violência anda lado a lado com a institucionalização sistemática de adolescentes, prevalecendo em unidades superlotadas, razão pela qual não vejo como dissociar a análise que este *habeas corpus* coletivo demanda do Supremo Tribunal Federal da crítica, que se faz imperiosa, à excessiva institucionalização de adolescentes, por meio da imposição exagerada e recorrente de medidas de internação, inclusive em casos nos quais outras medidas socioeducativas, menos traumáticas, seriam suficientes.

É preciso ter plena clareza de que a institucionalização provoca, na maioria das vezes, dano irreversível e permanente aos menores, porque, tendencialmente, sofrerão com a inconsistência do afeto, sobretudo do familiar, do qual são privados como decorrência da internação, e ainda, possivelmente, com outras formas de abuso e opressão.

Segundo um dos mais recentes e abrangentes estudos internacionais sobre violência na infância, crianças e adolescentes sujeitos à institucionalização em geral não têm suas necessidades físicas, psicológicas e emocionais satisfeitas, e estão mais sujeitos a riscos de violência, abuso físico e sexual, tortura e crueldade, além de, tipicamente, terem seu desenvolvimento prejudicado.⁶

A manutenção dos jovens em instituições inadequadas em nada contribui para o respeito à prioridade absoluta dos seus direitos, mas, diversamente, prejudica seu desenvolvimento pleno, sob todos os aspectos, sejam eles físicos ou psicológicos, além de lhes expor à violência, ao abuso e à crueldade.

Em pesquisa realizada no Estado de Pernambuco, o Unicef observou que:



No que se refere às políticas de socioeducação e a consolidação do SINASE enquanto sistema articulado de ações destinadas a todas as etapas de acompanhamento dos adolescentes apreendidos e/ou em cumprimento de sentenças judiciais, nota-se que ainda perduram desafios que revelam a persistência de práticas violatórias de direitos dos adolescentes. Essas violações ocorrem tanto em relação ao cumprimento das regras legais e processuais, como no âmbito das condições materiais de internamento, superlotação e ausência de práticas e experiências pedagógicas substantivas, capazes de fazer frente às necessidades e vulnerabilidades dos adolescentes.⁷



As privações narradas, além das inaceitáveis consequências pessoais que provocam, prejudicam a sociedade como um todo: as crianças e os jovens, ao crescer em ambientes desvantajosos, apresentam maiores riscos de não se desenvolverem adequadamente, além de enfrentarem mais problemas do que outras pessoas ao longo da vida, ampliando a possibilidade de virem a cometer crimes.⁸

Essa é a razão pela qual, para James Heckman, ganhador do prêmio Nobel de Economia, políticas públicas voltadas à correção precoce desses problemas

podem redundar em melhores oportunidades para as pessoas e no incremento de sua qualidade de vida, disso resultando o fortalecimento da economia e uma sociedade mais saudável.

Diante de tais evidências, conclui-se que a institucionalização deve ser, sempre, sujeita à mais estrita excepcionalidade, não devendo ser admitida em situações nas quais a dignidade dos adolescentes seja desrespeitada, como em unidades superlotadas. A excepcionalidade da institucionalização de adolescentes em conflito com a lei consta de ampla normativa internacional, com destaque para a já citada Convenção sobre os Direitos da Criança, cujo art. 37 dispõe que “a detenção, a reclusão ou a prisão de uma criança devem ser efetuadas em conformidade com a lei e apenas como último recurso, e pelo período de tempo mais breve possível”.

A manutenção de adolescentes em entidades que não tem condições físicas de respeitar direitos humanos básicos contraria a finalidade da legislação aplicável, aproximando-se do ideal retributivo, que não pode, em nenhuma hipótese, ser aplicável aos adolescentes, pessoas em peculiar condição de desenvolvimento.⁹ Tal viés retributivo deve, sem demora, ser abandonado em prol dos ideais de reabilitação e reintegração dos adolescentes que praticam ofensas à lei.¹⁰

Como corolário da vedação às penas retributivas para crianças e adolescentes, tem-se a advertência do Estudo Global sobre Violência contra as Crianças das Nações Unidas, em que a ONU conclamou os Estados a recorrerem a medidas de internação somente quando os ofensores representarem risco real às outras pessoas, devendo-se investir em alternativas relacionadas à reabilitação familiar e comunitária.¹¹

Cumprir invocar, mais, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores, também conhecidas como Regras de Pequim, que, durante minha presidência no Conselho Nacional de Justiça, fiz questão de ver traduzidas e publicadas na Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos, com o intuito de promover maior vinculação à pauta de combate à desigualdade e violência estrutural.¹²

Na apresentação da tradução das referidas Regras, tive a oportunidade de afirmar que:

“Conforme definido no art. 3o da Lei no 8.069/1990, toda criança e adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata essa lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Objetivando assegurar os meios destinados à efetivação do primado da proteção integral, já faz alguns anos que o Conselho Nacional de Justiça vem desenvolvendo projetos, cujo escopo é aprimorar a densificação dessa premissa constitucional.

E não podia ser diferente!

Contudo, ainda que haja lei prevendo a máxima proteção a esses indivíduos em formação, inspeções realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça, em centros de internação e de cumprimento de medidas socioeducativas, nos últimos anos, constataram uma realidade bastante diversa daquela idealizada pelo legislador.

Crianças e adolescentes foram encontrados cumprindo medidas socioeducativas em estabelecimentos superlotados, expostos a estruturas precárias e sujas, sem acesso à educação, profissionalização ou plano de atendimento pedagógico, com segurança efetivada por policiais militares.

Pior: notou-se, ainda, que agressões físicas ou psicológicas eram práticas constantes em várias dessas unidades inspecionadas.

Ainda que programas de atendimento ao jovem venham sendo, paulatinamente, alavancados a partir de iniciativas do Poder Judiciário brasileiro, sempre pensando em formas mais eficazes de otimizar a reintegração social da criança e do adolescente em conflito com a lei, esse esforço empreendedor não está sendo o suficiente.

É preciso jogar mais luzes sobre o problema!

As Nações Unidas apresentam, desde o ano de 1985, regras mínimas para a administração da justiça de menores. Conquanto não sejam juridicamente vinculativas (*soft laws*), essas regras devem ser cumpridas como desdobramento de um importante compromisso internacional assumido pelo Brasil”.

Segundo o item 19 das Regras, “a colocação de um menor em instituição, é sempre uma medida de último recurso e a sua duração deve ser tão breve quanto possível”.

No comentário disponível a respeito do tema, consta que os estudos mais avançados da criminologia atual recomendam o tratamento em meio aberto em detrimento da colocação em instituição, já que, em termos de sucesso, pouca ou nenhuma diferença existe entre estes dois métodos, ao passo que as desvantagens do meio institucional dificilmente encontram contraponto. Assim, repito, a internação deve ser a o último recurso do juiz e a duração da medida deve ser tão breve quanto possível, conferindo-se prioridade às instituições abertas sobre as fechadas.

Esse mesmo diploma veda a sujeição de menores a castigos corporais, ecoando aquilo que já consta do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, da Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes e da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Realço, também o que dispõe o art. 35, I, da Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase, segundo o qual os adolescentes em conflito com a lei não podem receber tratamento mais gravoso que adultos. E, ainda, os arts. 85 e 185 da Lei de Execução Penal, os quais determinam que a unidade prisional tenha lotação compatível com sua capacidade, sendo considerado desvio de execução o cumprimento de pena em regime de superlotação.

Por derradeiro, sublinho que inúmeros direitos assegurados nas Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade, adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1990, vêm sendo negligenciados nas unidades superlotadas de que tratam os autos, consoante ampla documentação. Destaco, em especial, o direito à educação, tal qual previsto no art. 38 do mencionado diploma. Depreende-se dos autos que os jovens internados em tais unidades não estão recebendo a qualificação necessária à sua ressocialização, o que constitui falha gravíssima do sistema, tendente a estimular a reincidência dos ofensores¹³ — equívoco estrutural com a qual esta Corte não pode compactuar.

Felizmente, existem novos horizontes e perspectivas para a Justiça Juvenil. Nesse sentido, durante o período em que exerci a presidência do Conselho Nacional de Justiça, optei por incentivar a consolidação da Justiça Restaurativa, que traz um novo paradigma diante da prática do ato infracional.

Na apresentação do livro *Justiça Restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225*, afirmei o seguinte:



A Justiça Restaurativa destaca-se nesse contexto ao introduzir nova perspectiva para a solução de conflitos, a qual prima pela inovação e sensibilidade, na medida em que busca ouvir as queixas das vítimas e os motivos dos ofensores, promovendo aproximação entre ambos, suas famílias e a comunidade em que vivem.

Por meio dessa metodologia, o magistrado, antes de solucionar unilateralmente um litígio, procura alcançar consensos, reconstruir relações e recompor os danos emergentes. As partes que aceitam participar do experimento são acompanhadas por profissionais especializados.

Aberto o diálogo, o ofensor terá a oportunidade de falar sobre as razões que o levaram a praticar o ato ilícito e a vítima poderá revelar as angústias e os prejuízos que experimentou, expondo, os dois, abertamente os sentimentos que nutrem um com relação ao

outro. O objetivo central do procedimento é retroceder ao *status quo ante*, fazendo que os envolvidos em um conflito, sempre que possível, retomem a sua vida normal.

A partir da chamada escuta ativa das partes, busca-se fazer que compreendam melhor as respectivas responsabilidades, apontando-lhes caminhos para uma convivência pacífica.



Embora seja compreensível o apego ao paradigma punitivo, este tem se revelado inapto a garantir os resultados a que se propõe: impedir, por um lado, que pessoas transgridam as normas, e, por outro, promover a ressocialização daqueles que já cumpriram suas punições, sendo urgente desenvolver novas formas de lidar com os problemas relativos aos jovens em conflito com a lei, que não retroalimentem a violência.¹⁴

Não foi por outro motivo que a priorização da Justiça Restaurativa, após integrar a Lei do Sinase (Lei 12.594/2012, art. 35, III), constituiu diretriz estratégica de minha gestão da Presidência do CNJ (biênio 2015/2016), tendo resultado na edição da Resolução 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça.

A este respeito, vale citar a lição de Egberto de Almeida Penido, Monica Maria Ribeiro Mumme e Vanessa Aufiero da Rocha:



“Tal iniciativa se faz atenta à ineficácia do sistema punitivo, que há muito não se mostra como uma estratégia eficaz na lida com a violência. Ao contrário, um sistema caro e custoso, que não leva à responsabilização; não acolhe a vítima em suas necessidades; não proporciona de modo efetivo a reparação do dano sofrido e que, a médio e longo prazo, acaba por agravar a violência, reforçando a fragilidade de todos os envolvidos e o esgarçamento do tecido social.

Tal iniciativa se faz dentro da busca da construção de uma política que não se calcie apenas num sistema punitivo hierárquico, mas num sistema de efetiva responsabilidade, não apenas individual (daquele que praticou diretamente a ofensa), mas coletiva (de todos que contribuíram direta e/ou indiretamente para a ocorrência da ofensa) e horizontal; que cuida da vítima em suas necessidades (advindas do impacto da violência), bem como do ofensor; que possibilita a efetiva e integral reparação do dano causado”.¹⁵



Em suma, existem alternativas ao paradigma punitivo e institucionalizante. Penso que é importante destacá-las, porque o que está em jogo são direitos fundamentais da maior envergadura, sendo relevante trazer a lume outras experiências aptas a apontar caminhos mais condizentes com o ordenamento jurídico, e com a prioridade absoluta garantida constitucionalmente, do que a

desproporcional internação de adolescentes pobres que se verifica nas superlotadas unidades socioeducativas.

Assim, não tenho dúvidas de que, sob as lentes constitucional e convencional, a ordem deve ser concedida. Proponho que, no cumprimento da ordem, os juízos responsáveis atentem para a idade do adolescente internado, priorizando-se a rápida colocação em meio aberto dos adolescentes mais jovens. Os menores com idade entre 12 e 13 anos, segundo o Comitê de Direitos da Criança, nem sequer deveriam estar sujeitos à possibilidade de responsabilização infracional pela via da internação,¹⁶ e são os que mais sofrem com a institucionalização precoce – que, como visto, tem desconsiderado suas necessidades físicas e psicológicas, bem como emocionais e educacionais – e com a estigmatização que inevitavelmente decorre da internação,¹⁷ estando frequentemente internados por atos infracionais de menor importância, praticados pela primeira vez. Tais ofensas, recorrentemente fruto da violência que vivenciam em casa e da pobreza, poderiam ser evitadas por medidas voltadas à correção das causas que levam à prática do ato infracional.¹⁸ A responsabilização não pode, em nenhuma hipótese, confundir-se com criminalização ou institucionalização de pessoas muito jovens e ainda em formação de sua personalidade.

Ante o exposto, voto pela concessão da ordem e das extensões pleiteadas, nos termos do voto do Relator, com os acréscimos e observações formulados na fundamentação.

Notas de rodapé

- 1 Art. 142 da Lei 8.069/1990.
- 2 CHILD RIGHTS INTERNATIONAL NETWORK - CRIN. **Rights, Remedies & Representation: GLOBAL REPORT ON ACCESS TO JUSTICE FOR CHILDREN.** [S.l.], 2016. [Disponível aqui](#). Acesso em: 2 ago. 2019.
- 3 Em 2003, o Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança afirmou: “[f]or rights to have meaning, effective remedies must be available to redress violations” (General Comment 5/2003, § 24). Em 2014, o Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou resolução segundo a qual “[e]very child whose rights have been violated shall have an effective remedy”. UN Human Rights Council, Resolution on the Rights of the Child: Access to justice, A/HRC/25/L.10, 25 Março 2014.
- 4 “Among children held in custody by the police or in detention institutions and prisons, poor and marginalised children are significantly over-represented. Impoverished children, and children who are marginalised because they are from indigenous or ethnic minorities, have little chance of gaining proper access to justice, as they are unable to afford lawyers and bail, and are alienated from mainstream social services.” NIKHIL, R.; WONG, M.. **Juvenile Justice: Modern concepts of Working with Children in Conflict with the Law.** Save the Children: UK, 2006. pág. 16.
- 5 Trata-se dos Estados Unidos.
- 6 Know Violence in Childhood. **Ending violence in Childhood: Global Report 2017** New Delhi, India. 2017. pág. 56. [Disponível aqui](#). Acesso: 11 jun. 2019.
- 7 Educar ou punir? A realidade da internação de adolescentes em Unidades Socioeducativas no Estado de Pernambuco/ Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social; Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA/PE; texto Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça – Recife: Via Design Publicações, 2017, pág. 3. [Disponível aqui](#). Acesso: 11 jun. 2019.
- 8 HECKMAN, J. **Giving Kids a Fair Chance.** Cambridge: The MIT Press. 2013.
- 9 De acordo com o Comitê dos Direitos da Criança, das Nações Unidas, “[t]he protection of the best interests of the child means, for instance, that the traditional objectives of criminal justice, such as repression/retribution, must give way to rehabilitation and restorative justice objectives in dealing with child offenders. This can be done in concert with attention to effective public safety.” Committee on the Rights of the Child, General Comment, n. 10, Children’s Rights in Juvenile Justice, 2007, p. 10.
- 10 Ver o relatório “Stop making children criminals”, da Child Rights International Network – CRIN. [Disponível aqui](#). Acesso: 2 ago. 2019.
- 11 Organização das Nações Unidas. **World Report on Violence against Children.** 2006. pág. 218.
- 12 Regras de Pequim: Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores / Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. [Disponível aqui](#). Acesso em: 11 jun. 2019.
- 13 “In addition, the importance of programmes that prepare young people for their release and help them to adjust to life after prison cannot be overstated. Research has shown that there is a high rate of recidivism among juveniles who have not had access to regular long-term support after their release from prison. Resocialisation can begin when the young offender is still in detention, and when they are released they should receive appropriate after-care to assist them through the process of rehabilitation.” NIKHIL, R.; WONG, M.. **Juvenile Justice: Modern concepts of Working with Children in Conflict with the Law.** Save the Children: UK, 2006. pág. 18.
- 14 SALMASO, Marcelo Nalesso. Uma mudança de paradigma e o ideal voltado à construção de uma cultura de paz. In Justiça Restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225. Coordenação: Fabrício Bittencourt da Cruz. Brasília: CNJ, 2016, p. 19.

- 15 PENIDO, Egberto de Almeida. MUMME, Monica Maria Ribeiro. DA ROCHA, Vanessa Aufiero. Justiça Restaurativa e sua humanidade profunda: diálogos com a Resolução 225/2016 do CNJ. In Justiça Restaurativa: horizontes a partir da Resolução CNJ 225. Coordenação: Fabrício Bittencourt da Cruz. Brasília: CNJ, 2016. p. 171/172.
- 16 Segundo a mais recente recomendação do Comitê, “International standards recommend that the minimum age of criminal responsibility shall not be fixed at too low an age level, bearing in mind the facts of emotional, mental and intellectual maturity. In line with this rule, the Committee recommended States parties not to set a minimum age at too low a level and to increase the existing low minimum age to an internationally acceptable level. In the original general comment No. 10 (2007), the Committee had considered 12 years as the absolute minimum age. However, the Committee finds that this age indication is still low. States parties are encouraged to increase their minimum age to at least 14 years of age.” (General Comment N° 24 (201x), replacing General Comment N° 10 (2007).
- 17 A propósito, de acordo com as *United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency*, “Labelling a young person as ‘deviant’ or ‘delinquent’ or ‘pre-delinquent’ often contributes to the development of a consistent pattern of undesirable behaviour by young people...” (§ 5(f)).
- 18 Como bem pontuam Nikhil e Wong, “[t]hese children are alleged to have come into conflict with the law of the land; **however, no allowances are made for the fact that it is often the law that is in conflict with their survival behaviour and the reality of their lives.** Large numbers of children in conflict with the law are socio-economic victims, denied their rights to education, health, shelter, care and protection. Many of them have had little or no access to education; many are working children. Some children have left their homes and taken to the streets to escape from violence and abuse at the hands of their families. Some are forced to make a living on the streets, in order to survive. Others have been abandoned by their families and left to fend for themselves and sometimes for younger siblings. These children, who are abandoned and destitute, are also at high risk of sexual exploitation, trafficking and becoming involved in substance abuse and the drug trade through peer influence or the influence of adult criminals.” NIKHIL, R.; WONG, M.. **Juvenile Justice: Modern concepts of Working with Children in Conflict with the Law.** Save the Children: UK, 2006. pág. 11; grifei.

extrato de ata

Habeas Corpus 143.988
Proced.: Espírito Santo

relator: Min. Edson Fachin

pacte.(s): Todos os adolescentes internados na Unidade de Internação Regional Norte

impte.(s): Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo

adv.(a/s): Defensor Público-Geral do Estado do Espírito Santo

impte.(s): Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro

proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado do Rio de Janeiro (00000/DF)

impte.(s): Defensoria Pública do Estado do Estado da Bahia

proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral Estado do Estado da Bahia

impte.(s): Defensoria Pública do Estado de Pernambuco

iroc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado de Pernambuco

impte.(s): Defensoria Pública do Estado do Ceará

proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado do Ceará

impte.(s): Defensoria Pública do Estado de Sergipe

proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado de Sergipe

coator(a/s)(es): Superior Tribunal de Justiça

am. curiae: Conectas Direitos Humanos

am. curiae: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

adv.(a/s): Rafael Carlsson Gaudio (262284/SP) e Outro(a/s)

adv.(a/s): Ana Claudia Cifali (80390/RS)

am. curiae: Instituto Alana

adv.(a/s): Pedro Affonso Duarte Hartung e Outro(a/s)
adv.(a/s): Thais Nascimento Dantas e Outro(a/s)
am. curiae: Gaets – Grupo de Atuação Estratégica
da Defensoria Pública nos Tribunais Superiores
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado da Bahia
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Distrito Federal
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado do Ceará
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado de Pernambuco
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado do Rio Grande do Sul
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado de São Paulo
proc.(a/s)(es): Defensor Público-Geral do Estado do Tocantins
am. curiae: Associação Nacional de Membros do Ministério Público
– MP Pró-Sociedade
adv.(a/s): Carlos Frederico de Oliveira Pereira
adv.(a/s): Douglas Ivanowski Bertelli Kirchner
am. curiae: Ordem dos Advogados do Brasil
– Seção do Estado do Rio de Janeiro
adv.(a/s): Thiago Gomes Morani e Outro(a/s)
am. curiae: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
proc.(a/s)(es): Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
am. curiae: Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH
adv.(a/s): Carlos Nicodemos Oliveira Silva
adv.(a/s): André Hespanhol

decisão.

A Turma, por unanimidade, concedeu a ordem para determinar que as unidades de execução de medida socioeducativa de internação de adolescentes não ultrapassem a capacidade projetada de internação prevista para cada unidade, nos termos da impetração e extensões. Propõe-se, ainda, a observância dos seguintes critérios e parâmetros, a serem observados pelos Magistrados nas unidades de internação que operam com a taxa de ocupação dos adolescentes superior à capacidade projetada: **i)** adoção do princípio *numerus clausus* como estratégia de gestão, com a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso; **ii)** reavaliação dos adolescentes internados exclusivamente em razão da reiteração em infrações cometidas sem violência ou grave ameaça à pessoa, com a designação de audiência e oitiva da equipe técnica para o mister; **iii)** proceder-se à transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior ao limite projetado do estabelecimento, contanto que em localidade próxima à residência dos seus familiares; **iv)** subsidiariamente, caso as medidas propostas sejam insuficientes e essa transferência não seja possível, o Magistrado deverá atender ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012, até que seja atingido o limite máximo de ocupação; **v)** na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas supra, que haja conversão de medidas de internação em internações domiciliares, sem qualquer prejuízo ao correto cumprimento do plano individual de atendimento – podendo ser adotadas diligências adicionais de modo a viabilizar o seu adequado acompanhamento e execução; **vi)** a internação domiciliar poderá ser cumulada com a imposição de medidas protetivas e/ou acompanhada da advertência ao adolescente infrator de que o descumprimento injustificado do plano individual de atendimento ou a reiteração em atos infracionais poderá

acarretar a volta ao estabelecimento de origem; *vii*) a fiscalização da internação domiciliar poderá ser deprecada à respectiva Comarca, nos casos em que o local da residência do interno não coincida com o da execução da medida de internação, respeitadas as regras de competência e organização judiciária; *viii*) alternativamente, a adoção justificada pelo magistrado de outras diretrizes que entenda adequadas e condizentes com os postulados constitucionais e demais instrumentos normativos. Nas hipóteses de descumprimento, o instrumento é o recurso, conforme assentado, no ponto, à unanimidade, no HC 143.641, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski. E por derradeiro, em face do interesse público relevante, por entender necessária, inclusive no âmbito do STF, propor à Turma, por analogia ao inciso V do artigo 7º do RISTF, a criação de um Observatório Judicial sobre o cumprimento das internações socioeducativas na forma de comissão temporária, a ser designada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, para o fim de, à luz do inciso III do artigo 30 do RISTF, acompanhar os efeitos da deliberação deste Tribunal neste caso, especialmente em relação aos dados estatísticos sobre o cumprimento das medidas estabelecidas e o percentual de lotação das unidades de internação, fazendo uso dos relevantes dados coligidos no âmbito do CNJ e dos Tribunais de Justiça estaduais, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento o Ministro Celso de Mello. Falaram pelos pacientes: Dr. Gabriel Sampaio, Dr. Pedro Carriello, Dra. Mônica Barroso, Dra. Andreza Tavares Almeida Rolim, Dr. Hugo Fernandes Matias, Dra. Mayara Silva de Souza, Dr. Carlos Nicodemos Oliveira Silva e Dra. Mariana Chies Santiago Santos. Segunda Turma, Sessão Virtual de 14.8.2020 a 21.8.2020.

Composição

Ministros

Gilmar Mendes *presidente*

Celso de Mello

Ricardo Lewandowski

Cármem Lúcia

Edson Fachin

Secretária

Maria Clara Viotti Beck

“A adolescência é momento peculiar do desenvolvimento humano, da constituição da pessoa em seu meio social e da construção de sua subjetividade. Portanto, as relações sociais, culturais, históricas e econômicas da sociedade, estabelecidas num determinado contexto, serão decisivas nessa fase e vão refletir na trajetória futura e na definição do projeto de vida.

De acordo com esses parâmetros, a situação do adolescente em processo pedagógico de ressocialização deve ter por norte a aplicação do postulado constitucional da prioridade absoluta, de modo a competir aos agentes estatais envolvidos, à equipe técnica respectiva, à sociedade e à família dedicar a máxima atenção e todo o cuidado a esse público, dando especial visibilidade àqueles que se encontram na vulnerável condição de internos.

Desse modo, as políticas públicas direcionadas aos adolescentes, aqui incluídos os internados, devem contemplar medidas que garantam os direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, nomeadamente o direito à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, à profissionalização e à proteção no trabalho.”

*Trecho do voto do Relator
Ministro Edson Fachin,
em 24 de agosto de 2020
Habeas Corpus 143.988.
Supremo Tribunal Federal.*

alana 

