

A atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e as reformas dos sistemas de justiça penal na América Latina: o caso Peirano Basso v. Uruguai e os diálogos entre sistemas jurídicos na região

The role of the Inter-American Commission on Human Rights and the reforms of the criminal justice systems in Latin America: the case of Peirano Basso v. Uruguay and the dialogues between legal systems in the region

RODRIGO FERNANDES DA SILVA¹
Universidade Federal do Paraná

MARCO AURÉLIO NUNES DA SILVEIRA²
Universidade Federal do Paraná e Centro Universitário Curitiba

Resumo: A pesquisa tem como tema central a proteção aos direitos humanos e os movimentos de reforma dos sistemas de justiça penal na América Latina. Tem como objetivo avaliar a relação entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e os movimentos de reforma, respondendo a um problema colocado a partir do estudo do contexto latino-americano. Assim, metodologicamente, o trabalho aborda a experiência de reforma do sistema processual penal uruguai, analisando o caso Peirano Basso v. Uruguai, para compreender a relação entre a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o movimento de reforma local. Como conclusão, a partir do estudo dos parâmetros definidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso uruguai, apresenta-se a existência de uma correlação entre a atuação do Sistema Interamericano e a reforma acusatória naquele país, indicativa das possibilidades de diálogo supranacionais para a expansão da proteção de direitos humanos na América Latina.

Palavras-chaves: constitucionalismo multinível; direitos humanos; processo penal; reformas da justiça penal; sistema interamericano.

Abstract: The research focuses on the protection of human rights and the reform movements regarding criminal justice systems in Latin America. Its objective is to evaluate the relationship between the Inter-American Human Rights System and the reform movements, in the Latin American context. Thus, methodologically, the work addresses the experience of the Uruguayan criminal justice system movement, by the analysis of the Peirano Basso v. Uruguay case, to understand the relationship between the decisions of the Inter-American Commission on Human Rights and the local reform movement. In conclusion, based on the study of the parameters defined by the Inter-American Commission on Human Rights in the Uruguayan case, it is presented the existence of a correlation between the actions of the Inter-American System and the accusatory reform in that country, indicating the possibilities of supranational dialogue for the expansion of the protection of human rights in Latin America.

Keywords: criminal justice reforms; criminal procedure; human rights; inter-American system; multilevel constitutionalism.

¹ Doutorando em Direito (UFPR) e Mestre em Direito (UERJ). E-mail: fernandes.rodrigo@ufpr.br.

² Professor de Direito Processual Penal na UFPR. Coordenador do Bacharelado em Criminologia do UNICURITIBA. Doutor em Direito (UFPR). Profesor titular del Doctorado en Ciencias Penales – Universidad San Carlos de Guatemala. Presidente do Observatório da Mentalidade Inquisitória.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado de pesquisa sobre as reformas dos sistemas de justiça penal na América Latina e busca avaliar a aproximação do tema à proteção de direitos humanos, a partir do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com base no seguinte problema: como a atuação dos órgãos do referido sistema, em especial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, se relaciona com os processos de reforma da justiça penal na América Latina?

O tema proposto articula pontos centrais às discussões sobre a eficácia da proteção aos direitos humanos no contexto latino-americano, marcado por desafios decorrentes da história de regimes autoritários na região, da sistemática violação de direitos civis e políticos e de suas permanências, somados à desigualdade que nega direitos de ordem social, cultural e econômica a grupos vulnerabilizados.

Ao mesmo tempo, o debate sobre as transições para a democracia na região, central ao entendimento da situação da América Latina, é imbricado pelos movimentos que, a partir dos anos 1980, buscaram remodelar a justiça penal para adequá-la às expectativas extraídas das promessas de proteção universal positivadas nos tratados internacionais.

Por isso, a pesquisa tem por objetivos gerais a compreensão da relação entre a proteção dos direitos humanos e os processos de reforma do sistema de justiça, ao mesmo tempo em que busca avaliar como, concretamente, esses movimentos podem ser identificados como manifestações de um esforço dialógico multinível entre diferentes ordens jurídicas, tanto horizontal quanto verticalmente.

Para tanto, dentre outros possíveis, optou-se pelo estudo do sistema uruguai, reformado em 2017, no contexto do caso Peirano Basso v. Uruguai, submetido à Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2004, com resolução em 2009. Propõe-se, como metodologia, avaliar a atuação do órgão a partir dos *standards* fornecidos em seus relatórios sobre o tema da prisão preventiva no Uruguai, com foco em sua relação com o processo de reforma da justiça penal, verificado naquele país a partir do ano de 2005.

Na primeira seção, são apresentados os contornos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com foco na constituição e desenvolvimento da Comissão Interamericana.

Parte-se da contextualização do processo de internacionalização dos direitos humanos para compreender a formação do sistema regional de proteção e, a partir dele, situar os problemas da América Latina e as alternativas propostas no âmbito do constitucionalismo multinível.

Numa segunda etapa, passa-se à abordagem dos movimentos de reforma da justiça penal na região, sob o enfoque dos discursos que os articularam com a temática dos direitos humanos. Assim, pretende-se demonstrar como, à exceção do Brasil, os processos de mudança na região associaram esses direitos à necessidade de passagem de sistemas inquisitórios para acusatórios e tiveram impulso com as redemocratizações dos países latino-americanos que atravessaram períodos de ditadura na segunda metade do século XX. Em atenção à proposta de atender ao objetivo de avaliar como as reformas se inserem no contexto dialógico do constitucionalismo multinível, também são identificados os movimentos de circulação de ideias compreendidos como processos de “difusão desde a periferia”³, que proporcionaram, pela atuação de uma rede de ativistas, o intercâmbio sistêmico na América Latina.

No terceiro momento, analisa-se o processo de reforma uruguai, contextualizando-o para que seja possível analisar o caso Peirano Basso e suas repercussões no Uruguai. A exposição da situação fática que ensejou a atuação da Comissão Interamericana e dos parâmetros por ela estabelecidos é fundamental para se verificar a correlação entre o posicionamento do órgão e a própria reforma sistêmica daquele país. Desse modo, será possível responder à pergunta inicialmente proposta para se indicar como o caso exemplifica o estabelecimento de diálogo entre sistemas de diferentes níveis.

1 O PAPEL DA COMISSÃO INTERAMERICANA NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E A PERSPECTIVA DIALÓGICA DAS PROPOSTAS DO CONSTITUCIONALISMO MULTINÍVEL

A Carta de São Francisco, que criou a Organização das Nações Unidas (1945), e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) constituem, no período pós-segunda

³ A expressão foi utilizada por Máximo LANGER (Revolução no processo penal latino-americano: difusão de ideias jurídicas a partir da periferia. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, n. 37, 2017), mas, no campo das ciências criminais latino-americanas, a ideia de *difusão desde a periferia* encontra suas raízes no pensamento de Eugenio Raúl Zaffaroni.

guerra, marcos na transição para uma etapa de internacionalização dos direitos humanos, para uma nova era. Configura-se, nesse contexto, uma concepção universalista desses direitos, que consagra a ideia de “triunfo da universalidade de um código axiológico fundamental partilhado pela humanidade”⁴ a partir do fundamento da dignidade humana, e que se encontra positivada nos documentos internacionais que passaram a integrar os diversos sistemas internacionais de proteção hoje existentes.

Ao longo do último século, a essa concepção se contrapuseram as perspectivas classificadas como relativistas culturais⁵, críticas da ideia de uma moral universal e do fundamento individualista do universalismo. Os documentos a partir dos quais se consolidou um Direito Internacional dos Direitos Humanos seguem o universalismo, mas a Declaração de Viena de 1993 respondeu ao debate abrindo a concepção universalista à diversidade cultural⁶, sustentando-se, hoje, no plano teórico, um “universalismo de confluência”⁷.

Por outro lado, uma evidente preocupação que acompanhou a emergência dessas novas esferas de proteção dos direitos diz respeito ao descompasso entre a previsão de instrumentos

⁴ FACHIN, Melina Girardi. **Fundamentos dos direitos humanos**: teoria e práxis na cultura da tolerância. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 71.

⁵ “Para os relativistas, a noção de direito está estritamente relacionada ao sistema político, econômico, cultural, social e moral vigente em determinada sociedade. Sob esse prisma, cada cultura possui seu próprio discurso acerca dos direitos fundamentais, que está relacionado às específicas circunstâncias culturais e históricas de cada sociedade.” (PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 78).

⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. p. 78-79.

⁷ O conceito é desenvolvido por Joaquín Herrera Flores, que sustenta a ideia de um “universalismo de chegada” compatível com a teoria crítica por ele desenvolvida. Segundo o autor, “nossa visão complexa dos direitos aposta em uma racionalidade de resistência. Uma racionalidade que não nega que se possa chegar a uma síntese universal das diferentes opções ante os direitos e também não descarta a virtualidade das lutas pelo reconhecimento das diferenças étnicas ou de gênero. O que não aceitamos é considerar o universal como um ponto de partida ou um campo de desencontros. Ao universal, há que se chegar – universalismo de chegada ou de confluência – depois (não antes) de um processo de luta discursivo, de diálogo ou de confrontação em que se rompam os preconceitos e as linhas paralelas. Falamos do entrecruzamento de propostas, e não de uma mera superposição. [...] Falamos de um universalismo que não se imponha, de um modo ou outro, à existência e à convivência, mas sim que se descubra no transcorrer da convivência interpessoal e intercultural. Se a universalidade não se impuser, a diferença não se inibe. Sai à luz. Encontramo-nos com o outro e os outros com suas pretensões de reconhecimento e de respeito. Nesse processo – que denominamos ‘multiculturalismo crítico ou de resistência’ –, ao mesmo tempo em que rechaçamos os essencialismos universalistas e particularistas, damos forma ao único essencialismo válido para uma visão complexa do real: aquele que cria condições para o desenvolvimento das potencialidades humanas, de um poder constituinte difuso que se componha não de imposições ou exclusões, mas sim de generalidades compartilhadas às quais chegamos, não das quais partimos.” (HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, p. 157-158).

jurídicos e sua eficácia, consideradas as violações de direitos humanos, especialmente graves nos países da periferia, do Sul Global.

No plano regional, e mais especificamente na experiência latino-americana, é essencial, para se pensar na formação de uma cultura dos direitos humanos a partir dos diálogos entre sistemas, compreender as instituições e os instrumentos que integram o sistema de proteção interamericano e o papel que vêm desempenhando nas últimas décadas.

Antes mesmo da Declaração das Nações Unidas, durante a IX Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá entre março e maio de 1948, foi aprovada a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, instrumento complementar da Carta da Organização dos Estados Americanos então criada. A iniciativa, inserida no contexto do pós-Guerra, foi produto da aprovação de resolução com base nas discussões iniciadas em 1945, na Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, ocorrida na Cidade do México.⁸

Enquanto a Carta da OEA trouxe proclamações genéricas sobre direitos e vinculou os Estados membros ao seu respeito e garantia de cumprimento, a Declaração enunciou esses direitos, reconheceu sua universalidade – derivada da própria dignidade e da condição humana – e passou a constituir fonte de interpretação autêntica da Carta.⁹ Ocorre que, embora tenham previsto, nenhum dos documentos efetivamente criou mecanismos de proteção¹⁰, que só se desenvolveram nas décadas seguintes.

O primeiro dos órgãos de proteção a surgir no âmbito da Organização dos Estados Americanos foi a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, criada por resolução, em 1959, durante a 5^a Reunião de Ministros das Relações Exteriores da OEA, ocasião em que também se encomendou a preparação de projeto de convenção sobre direitos humanos. A Comissão tinha, por ocasião de sua instalação, atribuições limitadas. Só foi elevada a órgão

⁸ CAVASSIN, Lucas Carli; KSZAN, Gabriela Sacoman; PUCHTA, Ananda Hadah Rodrigues; SANTOS, Lucas Chermont dos. Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: FACHIN, Melina Girardi (org.). **Guia de proteção dos direitos humanos: sistemas internacionais e sistema constitucional**. Curitiba: Intersaber, 2019, p. 127-128.

⁹ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 186.

¹⁰ CAVASSIN, Lucas Carli; KSZAN, Gabriela Sacoman; PUCHTA, Ananda Hadah Rodrigues; SANTOS, Lucas Chermont dos. **Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. p. 128.

principal da OEA com o Protocolo de Reforma da Carta de 1967, quando passou a desempenhar papel de controle do respeito aos direitos humanos no âmbito da Organização.

A competência da Comissão e sua centralidade na estrutura do sistema regional foi confirmada com a “institucionalização convencional do SIDH” (advindo com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Apresentada em 1965, na Segunda Conferência Extraordinária do Rio de Janeiro, a proposta elaborada pelo Conselho de Jurisconsultos foi submetida à CIDH e, em 1969, foi aprovada, em São José da Costa Rica, a Convenção Americana. O documento, entretanto, só entrou em vigor em 1978.¹¹

O Pacto de São José da Costa Rica, que “aprofundou a redação dos direitos enunciados na Declaração Americana, vinculando os Estados”¹², ampliou as atribuições da Comissão e a consagrou como órgão da própria Convenção Americana, além de órgão principal da OEA. Estabeleceu-se, assim, o duplo regime baseado na Carta da OEA/Declaração Americana (com 35 Estados-parte) e na CADH (25 Estados-parte), que têm em comum a atuação da Comissão. A partir da Convenção Americana, foi criada a Corte Interamericana, instalada em 1979, com competências consultivas na interpretação da CADH e contenciosas para a solução de controvérsias envolvendo os Estados que reconhecem sua jurisdição.

Nesse contexto, a CADH emerge como o principal instrumento normativo do sistema interamericano, impondo e vinculando seus signatários ao respeito aos direitos humanos.

Nos termos de seu art. 41, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem a função de estimular os direitos humanos, formular recomendações aos Estados-membros, preparar relatórios e estudos, solicitar informações, atender consultas e assessorar os Estados, atuar diante do peticionamento que lhe for endereçado e apresentar relatório anual à Assembleia Geral da OEA.

Diante da impossibilidade de acesso direto por indivíduos à Corte Interamericana, o papel da Comissão também é o de provocar a atuação do órgão quando esgotados seus mecanismos de atuação, já que, nos termos do art. 43 da CADH, qualquer pessoa ou grupo de

¹¹ CAVASSIN, Lucas Carli; KSZAN, Gabriela Sacoman; PUCHTA, Ananda Hadah Rodrigues; SANTOS, Lucas Chermont dos. **Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. p. 129-130.

¹² RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. p. 186.

pessoas, além de Estados-parte podem peticionar alegando violações a direitos humanos, cuja admissibilidade e mérito são avaliados pela CIDH.

A competência da Comissão é, portanto, ampla e o órgão conta com mecanismos importantes na promoção e defesa dos direitos humanos no âmbito regional americano. Dentre esses instrumentos está, inclusive, a adoção de medidas cautelares, a título de recomendações, com o objetivo de proteger pessoas em situação de risco e grave violação de direitos.¹³

Como observa Piovesan, o sistema interamericano nasceu sob um paradoxo.¹⁴ Tanto o principal órgão de promoção, controle e supervisão dos direitos humanos na região (CIDH), quanto o mais importante instrumento normativo do sistema (CADH), foram criados e estabelecidos em períodos nos quais a maior parte dos países da América Latina vivia sob ditaduras. Porém, nas últimas décadas, “o sistema se consolida e se fortalece como ator regional democratizante, provocado por competentes estratégias de litigância da sociedade civil em um *transnational network* a lhe conferir elevada carga de legitimação social”.¹⁵

É nesse contexto que a CIDH e a jurisprudência da Corte têm desempenhado papel importante no diálogo vertical e horizontal entre jurisdições, estabelecendo, através de sua atuação, parâmetros que vêm sendo incorporados aos discursos veiculados no âmbito da “circulação de ideias” na região.

Assim, o sistema de proteção interamericano tem contribuído decisivamente para o desenvolvimento de um *Ius Constitutionale Commune Interamericano*, na medida em que a própria constituição de um *Ius Commune* se dá a partir da harmonização entre as ordens

¹³ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos.** p. 242.

¹⁴ “A região latino-americana tem um duplo desafio: romper em definitivo com o legado da cultura autoritária ditatorial e consolidar o regime democrático, com o pleno respeito aos direitos humanos, amplamente considerados — direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. [...] Ao processo de universalização dos direitos políticos, em decorrência da instalação de regimes democráticos, deve ser conjugado o processo de universalização dos direitos civis, sociais, econômicos, culturais e ambientais. Em outras palavras, a densificação do regime democrático na região requer o enfrentamento do elevado padrão de violação aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, em face do alto grau de exclusão e desigualdade social, que compromete a vigência plena dos direitos humanos na região, sendo fator de instabilidade ao próprio regime democrático.” (PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano.** 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 153)

¹⁵ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** p. 123

jurídicas que compõem os sistemas da região e pelo estabelecimento de parâmetros de proteção comuns através do diálogo entre jurisdições e órgãos do SIDH.¹⁶

A noção de diálogo, aqui, decorre da exigência de ampliação das esferas de proteção pela conversa entre distintas ordens jurídicas como forma de assegurar o princípio *pro persona*, assegurando o pluralismo na atuação dos constitucionalismos locais e dos sistemas internacionais de direitos humanos.¹⁷

Na lição de Cambi, Fachin e Porto, esses diálogos podem se desenvolver por meio de instituições ou por vias informais, em modelos argumentativos nos quais os diálogos são “desconcertados”, ou seja, espontaneamente abertos, “independente do âmbito em que os interlocutores estão inseridos, seja ele nacional, seja ele internacional”.¹⁸ A proposta dialógica do constitucionalismo multinível permite, assim, a formação de uma nova racionalidade de proteção, permitindo intercâmbios capazes de fortalecer direitos e fomentar a cultura dos direitos humanos.

No contexto latino-americano, a atuação dos sistemas de justiça penal compõe um campo frutífero ao diálogo “desconcertado” tanto quanto é objeto de decisões e recomendações que proporcionam diálogos “concertados”. A discussão do tema tem revelado intensa circulação de ideias por canais normativos e argumentativos, seja no plano horizontal, entre os países, seja no plano vertical pela atuação da CIDH e pelas decisões da Corte IDH.

Nesse âmbito, o funcionamento da justiça penal é um ponto de tensão expressivo das permanências autoritárias experimentadas pelos países da região, ao mesmo tempo em que está no cerne das discussões sobre a justiça de transição e sobre os déficits das jurisdições internas.

¹⁶ “A interação entre as esferas global, regional e local – por meio de empréstimos constitucionais, intercâmbios de experiências, argumentos, conceitos e princípios vocacionados à proteção dos direitos humanos, além do efetivo controle de constitucionalidade/convencionalidade e a incorporação da jurisprudência – expande a perspectiva emancipatória dos direitos humanos.” (CAMBI, Eduardo; FACHIN, Melina Girardi; PORTO, Letícia de Andrade. **Constituição e direitos humanos**: tutela dos grupos vulneráveis. São Paulo: Almedina, 2022, p. 237).

¹⁷ Como apontam Cambi, Fachin e Porto, “diálogo, no seio dessa reflexão, no âmbito dos direitos humanos, rima com compreensão e reconhecimento da diversidade, destacando a necessidade de tolerância e respeito no exercício comunicativo. A dimensão dialógica deve ser compreendida como exercício de alteridade e cooperação, em que os sujeitos refletem entre si. [...] Diálogo amplia a inclusão; abrange o outro, o excluído; possui um sentido educativo e civilizatório na medida em que contrasta posicionamentos distintos.” (CAMBI, Eduardo; FACHIN, Melina Girardi; PORTO, Letícia de Andrade. **Constituição e direitos humanos**: tutela dos grupos vulneráveis. p. 215).

¹⁸ CAMBI, Eduardo; FACHIN, Melina Girardi; PORTO, Letícia de Andrade. **Constituição e direitos humanos**: tutela dos grupos vulneráveis. p. 217.

Da ausência ou das respostas deficitárias às sistemáticas violações de direitos durante os períodos autoritários à seletividade do sistema penal, do encarceramento em massa à demora na prestação jurisdicional, do problema do tempo e volume da prisão provisória aos processos de revitimização, boa parte dos temas que afetam direitos na região latino-americana diz respeito à justiça penal.

Essa realidade está refletida na atuação da CIDH e na jurisprudência da Corte IDH. Praticamente todas as condenações do Brasil na Corte IDH foram permeadas por temas relacionados a problemas referentes ao sistema de justiça. Além disso, decisões importantes da Corte nas últimas décadas dizem respeito à violação de direitos previstos nos artigos 7º e 8º da CADH, que tratam do direito à liberdade e a garantias judiciais.

Por isso, o tema das reformas da justiça penal bem ilustra a relevância dos intercâmbios e diálogos entre distintos sistemas, na medida em que os processos de transformação na maior parte dos países da região se deram precisamente por meio da circulação de ideias, instrumentos normativos e propostas políticas afinados com a temática dos direitos humanos.

2 AS REFORMAS DOS SISTEMAS DE JUSTIÇA PENAL LATINO-AMERICANOS E OS DISCURSOS SOBRE OS DIREITOS HUMANOS NOS PROCESSOS DE TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA NA REGIÃO

Entre 1992 e 2017, a quase totalidade dos países da América Latina – excetuado o Brasil e o sistema federal argentino – promoveu mudanças significativas em seus sistemas de justiça penal, por meio de alterações legislativas e administrativas que marcaram ondas de reformas com características semelhantes em seus eixos centrais. Das províncias argentinas ao Chile, do México ao Uruguai, os países latino-americanos experimentaram profundas transformações comumente traduzidas pela passagem de sistemas inquisitoriais – legado da colonização ibérica resistente ao discurso republicano – para sistemas acusatórios.

As reformas, entretanto, não foram simples mudanças de modelos de organização dos atos processuais ou das estruturas jurisdicionais. Todo o processo foi permeado pela ideia de necessidade de compatibilização dos sistemas internos com os documentos internacionais de

direitos humanos que passavam a ser internalizados nos países em processo de redemocratização.

Mesmo em Estados que não tiveram processos constituintes após a queda das ditaduras, houve intensa articulação e mobilização política para a adoção de modelos compatíveis com os direitos humanos, como expressão da democracia¹⁹.

As “revoluções” da justiça penal latino-americana estão intimamente relacionadas à passagem à democracia em países que atravessaram períodos ditatoriais mais ou menos longos, mas sempre marcados por graves violações de direitos. Associam-se ao “abandono de longos regimes autoritários junto com a recuperação e desenho institucional do sistema democrático. Essa situação foi gerida com força em meados dos anos 80”.²⁰ Nesse sentido, de acordo com Leonel González Postigo, a questão da administração da justiça penal foi um ponto crítico na reorientação institucional conforme a “necessidade de instrumentar mecanismos para a proteção dos direitos humanos após uma época caracterizada por sua violação sistemática”.²¹

Esses discursos incorporaram a temática dos direitos humanos, reforçada naquele contexto histórico, como motor para as reformas propostas²² e como pressuposto à consolidação democrática²³.

¹⁹ BINDER, Alberto. **Fundamentos para a reforma da justiça penal**. Tradução de Augusto Jobim do Amaral. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 55.

²⁰ GONZÁLEZ POSTIGO, Leonel. **Pensar na reforma judicial no Brasil**: conhecimento teórico e práticas transformadoras. Tradução de Fauzi Hassan Choukr. Florianópolis: Empório do Direito, 2018, p. 19.

²¹ GONZÁLEZ POSTIGO, Leonel. **Pensar na reforma judicial no Brasil**: conhecimento teórico e práticas transformadoras. p. 19.

²² Segundo um dos principais “reformadores” latino-americanos, Alberto Binder: “O Programa de reforma judicial na América Latina consolida-se nas últimas duas décadas como produto de várias tendências. Em primeiro lugar, o clima geral de reforma institucional próprio do ciclo de recuperação democrática ou de transição à democracia que, em que pese se manifeste de diversas maneiras nos diferentes países, gerou uma convicção geral na região a respeito da necessidade de modernizar as instituições estatais, deixando obstáculos coloniais ou estruturas que tinham tido fortes compromissos com a instabilidade institucional, vide as ditaduras militares ou o terrorismo de Estado. Estas considerações, sem dúvida, foram mais firmes e claras. Na sua referência à reforma do processo penal ou à crítica à estrutura geral do Poder Judicial, mas também influiu, embora de um modo mais indireto, numa disposição favorável a toda a reforma e oralização dos processos” (BINDER, Alberto. **Fundamentos para a reforma da justiça penal**. p. 89).

²³ Segundo Langer, “no entanto, um conjunto de fatores que contribuíram para essa onda de reformas é um número de problemas que se tornaram importantes nas décadas de 1980 e 1990, abrindo janelas de oportunidades políticas para a reforma. Em primeiro lugar, as transições para a democracia em muitos países latino-americanos nas décadas de 1980 e 1990 e o crescente reconhecimento dos direitos humanos a partir da década de 1970 contribuíram para a percepção entre os atores locais de que os padrões de devido processo eram muito baixos” (LANGER, Máximo. Revolução no processo penal latino-americano: difusão de ideias jurídicas a partir da periferia. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 37, 2017)

Nesse sentido, no âmbito daquilo que Binder chamou de superação de um estado de “fraqueza da lei e anemia da razão jurídica”,²⁴ os atores do sistema jurídico regional que formaram a rede responsável pelos impulsos reformistas centraram-se, primeiramente, no objetivo de estabelecer *standards* para as mudanças sistêmicas. A estratégia para a formação de uma cultura jurídica regional democrática no campo da justiça penal passava pela mudança legislativa conforme certos padrões.²⁵

No plano da implementação, os movimentos de reforma dos sistemas de justiça latino-americanos compreenderam etapas distintas e mudanças não uniformes, ilustrativas da complexidade cultural e histórica da região. Porém, em síntese, responderam a processos políticos e demandas sociais comuns postas em questão no fim do século XX e início do XXI.

Segundo Binder, esses processos desencadearam, na América de língua espanhola, a percepção de uma situação de crise de eficiência, de garantias e de legitimidade da justiça penal, associada à ideia de que o sistema não oferecia soluções adequadas aos casos, não impunha limites ao poder penal e à violência estatal, e debilitava o próprio judiciário. E essa “crise” estaria, em verdade, fundada em raízes estruturais forjadas num passado colonial que projetou estruturas inquisitivas perpetuadas nas tradições judiciais até os anos 1980 e 90.²⁶

Um tal modelo, baseado na forma escrita e cartorária, na atuação de ofício do juiz, na concentração de funções, no segredo, construído na matriz colonizadora, foi culturalmente adotado e se projetou nos últimos séculos em “franca contradição com o constitucionalismo que governou a independência dos países ibero-americanos”.²⁷ Nos discursos da reforma, esse

²⁴ BINDER, Alberto. **Fundamentos para a reforma da justiça penal**. p. 16.

²⁵ Embora Binder advirta que a “tradição inquisitorial” identificada nas práticas do campo interrelacional da justiça penal exigisse a introdução de práticas novas capazes de “debilitar” a estrutura do campo num “duelo de práticas”, a mudança legislativa radical conforme certos padrões acusatórios foi um passo estratégico para o sucesso dessa empreitada (BINDER, Alberto. **Fundamentos para a reforma da justiça penal**. p. 29-30).

²⁶ “O sistema judicial da América Latina é basicamente inquisitivo e este é um modelo judicial nascido em uma época precisa e a serviço de uma concreta estrutura de Estado. O sistema inquisitivo, não só é uma forma de processo, senão um modelo completo de organização judicial, uma imagem específica do juiz e uma cultura também de contornos bem precisos, ele é uma criação do Estado moderno e da monarquia absoluta. Muitos dos seus atributos centrais, como o caráter escrito, secreto, formalista, lento, curialesco, dependente, burocrático, etc., são qualidades essenciais desse sistema e não defeitos” (BINDER, Alberto. **Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal**. Buenos Aires: AdHoc, 2000, p. 25)

²⁷ MAIER, Julio B. J. Panorama de la reforma de la administración de justicia penal en Hispanoamérica. In: BALCADI, José. **Estudios sobre el Nuevo Proceso Penal**: implementación y puesta en práctica. Montevidéu: FCU, 2018, p. 99, tradução livre.

modelo foi fortemente associado à violação de direitos e evidentemente se contrapunha à ideia de democracia. A proposta de sua superação se daria pela adoção do sistema acusatório, identificado com o Estado de Direito e com o respeito às garantias individuais. Assim é que se pode “caracterizar todo o movimento de reforma da América Latina como um esforço de crítica profunda ao sistema inquisitivo”.²⁸

A dicotomia acusatório-inquisitório foi, portanto, o fio condutor dos movimentos reformadores, que ligou o conceito de “acusatório” aos de Estado de Direito, democracia e direitos humanos. Embora os termos acusatório e inquisitório comportem distintos significados – e constituam, ao mesmo tempo, categorias históricas, tipos ideais, mecanismos sistêmicos, interesses ou finalidades específicos, princípios e modelos normativos²⁹ –, é certo que tais conceitos cumpriram funções relevantes nos discursos aqui analisados.

Em linhas gerais, os grandes eixos dos câmbios nos sistemas de justiça promovidos nas últimas décadas nos países latino-americanos, conforme a orientação acusatória, podem ser identificados pela adoção da oralidade como metodologia decisória, na publicidade dos julgamentos, na rígida separação de funções, e numa nova administração judicial. Essas mudanças se deram em diferentes níveis e em momentos distintos nos países da América Latina, mas é possível identificar, conforme a chave de leitura proposta por Binder, grandes etapas de transformações em torno de certos padrões, sempre orientados por objetivos gerais de garantia dos direitos dos acusados e investigados e eficiência do sistema.

A primeira etapa foi marcada pela divisão de funções e poderes entre acusadores e defensores, com a rígida distinção entre investigação, acusação e julgamento. Também se caracterizou pela consagração da regra de julgamentos orais e públicos, e pela diversificação das respostas do sistema penal e construção de alternativas à ação penal. As reformas implicavam uma preocupação com as garantias do imputado.³⁰

Num segundo momento, fortaleceu-se o contexto de “litígio”; ampliou-se a oralidade, a partir de então aplicada a todas as etapas prévias ao juízo oral; a investigação foi

²⁸ BINDER, Alberto. **Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal.** p. 38, tradução livre.

²⁹ LANGER, Máximo. La dicotomía acusatorio-inquisitivo y la importación de mecanismos procesales de la tradición jurídica anglosajona: algunas reflexiones a partir del procedimiento abreviado. In: MAIER, Julio B. J., y BOVINO, Alberto (comps.). **El procedimiento abreviado.** Buenos Aires: Del Puerto, 2001, p. 6-15.

³⁰ BINDER, Alberto. **Fundamentos para a reforma da justiça penal.** p. 63-67.

“desformalizada”; e adotaram-se novos modelos de organização da justiça. Uma terceira onda ou geração reformadora ampliou a dimensão político criminal das reformas pela intensificação do planejamento e estratégia na persecução; incrementou o papel da vítima; amplificou as saídas alternativas na gestão dos conflitos; buscou fortalecer as defensorias públicas e estabeleceu novas relações de participação e controle da sociedade.³¹

A efetividade dos discursos reformadores latino-americano – que puderam traduzir seus esforços em câmbios legislativos e deflagraram tensionamentos nas práticas até então vigentes – foi notável e só parece ter sido possível pela complexa difusão cultural verificada na região.

No estudo desse fenômeno, Máximo Langer propôs uma chave de interpretação segundo a qual a circulação de ideias na América Latina se deu sob o modelo de “difusão desde a periferia”. Em sua proposta, Langer sustenta, a partir do exemplo regional, que “os atores de países periféricos ou semiperiféricos se articulam e têm um papel crucial na difusão de regras, normas e políticas para outros países centrais ou periféricos”, para além do mero direcionamento geográfico norte-sul ou centro-periferia.³²

No caso das reformas dos sistemas de justiça penal, a difusão desde a periferia estaria ancorada na formação do que Langer denominou “Rede de Especialistas do Sul”³³, ou rede de ativistas reunida dinamicamente em torno da disposição crítica ao modelo inquisitorial e mobilização para a passagem ao acusatório. Os membros dessa rede seriam “empreendedores jurídicos que investem parte de seus recursos econômicos, políticos e/ou simbólicos em seus esforços de defesa e reconhecem-se mutuamente como reformadores de códigos acusatórios”.³⁴

A rede de ativistas especialistas identificada por Langer atuou ativamente a partir dos anos 90 promovendo conferências, criando centros de pesquisa, disseminando publicações,

³¹ BINDER, Alberto. **Fundamentos para a reforma da justiça penal**. p. 74-86.

³² LANGER, Máximo. **Revolução no processo penal latino-americano**: difusão de ideias jurídicas a partir da periferia. p. 11.

³³ “Durante as décadas de 1980 e 1990, surgiu na região uma importante rede de pessoas ligadas ao processo penal. O trabalho dessa rede tem sido um fator significativo na disseminação de códigos acusatórios. Os membros dessa rede têm sido atores latino-americanos que trabalhavam no sistema de justiça criminal, incluindo advogados de defesa, promotores, juízes, professores, estudantes, legisladores, consultores, assessores, funcionários executivos e funcionários de agências internacionais.” (LANGER, Máximo. **Revolução no processo penal latino-americano**: difusão de ideias jurídicas a partir da periferia. p. 32)

³⁴ LANGER, Máximo. **Revolução no processo penal latino-americano**: difusão de ideias jurídicas a partir da periferia. p. 32.

programas de treinamento e intercâmbios entre os países latino-americanos. Além disso, a rede, composta por atores que não representavam governos, tribunais ou congressos locais, pôde contar com apoio de atores dos países centrais, além de órgãos transnacionais, como o Centro de Estudos de Justiça das Américas (CEJA), órgão técnico da Organização dos Estados Americanos³⁵ que ainda atua ativamente e foi importante na reforma uruguaia, que a seguir será analisada. Essa rede de empreendedores reformadores desempenhou, assim, papel decisivo nas ondas de reformas latino-americanas³⁶, cujo discurso se pautou pela prevalência dos direitos humanos.

3 O CASO PEIRANO BASSO V. URUGUAI, A REFORMA DA JUSTIÇA PENAL URUGUAIA E OS DIÁLOGOS ENTRE SISTEMAS JURÍDICOS

Dentre os processos de reforma ocorridos nas últimas décadas, o mais recente foi o do Uruguai, concretizado em 1º de novembro de 2017. Embora a reforma verificada no vizinho latino-americano seja recente, a opção metodológica pelo estudo do caso uruguaio se justifica pela peculiaridade dos diálogos institucionais e informais que lá se deram, em uma forte correlação entre a atuação da CIDH e a mudança sistêmica empreendida naquele país.

De todos os modelos reformados latino-americanos, o do Uruguai talvez seja um dos que melhor exemplifica a confluência entre diálogos “concertados” e “desconcertados”, tanto pela atuação direta da CIDH, quanto pela mobilização de ativistas e membros de organizações

³⁵ “No final da década de 1990, foi estabelecido em Santiago do Chile o Centro de Estudos de Justiça das Américas (CEJA), em resposta a uma ideia de vários funcionários norte-americanos para a criação de uma organização de apoio e avaliação para reformas judiciais. O CEJA atua sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA) tem recebido financiamento de uma multiplicidade de fontes (incluindo a USAID) e tem conduzido avaliações de reformas de processos penais em toda a região. O CEJA organiza conferências e programas de treinamento, emite publicações e trabalha em áreas além do processo penal” (LANGER, Máximo. **Revolução no processo penal latino-americano**: difusão de ideias jurídicas a partir da periferia. p. 35)

³⁶ “Algumas das reformas - como as da Argentina, Chile e Costa Rica - ocorreram sem participação substancial de atores de países centrais. Esses são casos de difusão horizontal ou semihorizontal, a partir da periferia. Em outras reformas – como os projetos na Bolívia, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai e Venezuela – a rede de especialistas ativistas do sul desempenhou um papel crucial, mas as reformas ocorreram com participação substancial de outros atores de países centrais que contribuíram com recursos econômicos e com a defesa das ideias, como os Estados Unidos” (LANGER, Máximo. **Revolução no processo penal latino-americano**: difusão de ideias jurídicas a partir da periferia. p. 41)

de atores do sistema de justiça que tornou possível significativa mudança legislativa na transição para o sistema acusatório.

Assim como outros países da América Latina, o Uruguai vivenciou um período de ditadura entre 1973 e 1985 que, à semelhança dos demais regimes militares latino-americanos, se caracterizou por intensas violações de direitos humanos, cujos efeitos se projetam até hoje.³⁷ Sua transição foi iniciada por um plebiscito em 1980 e teve, em 1984, no acordo condensado no “Pacto do Clube Naval”, um marco que levou à realização de eleições no fim daquele ano. Em 1985, o Congresso recém-eleito aprovou a lei de anistia e a ratificação da CADH.³⁸ A forma de transição uruguaia e a Lei de Caducidade editada em seu contexto foi objeto de casos submetidos à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, destacando-se o caso *Gelman v. Uruguai*, em que o Estado-parte foi condenado pelo desaparecimento de pessoas, tortura e outras violações a direitos humanos.

Depois do fim do período autoritário, a Constituição da República Oriental do Uruguai, promulgada em 1967, foi modificada quatro vezes por plebiscitos (em 1989, 1994, 1996 e 2004). Os direitos e garantias são previstos no texto constitucional a partir de seu Art. 7º.

Na regulação do sistema de justiça penal, o Uruguai teve, nos últimos 150 anos, três Códigos de Processo Penal, além de uma legislação processual pulverizada. Apenas o Novo CPP (Ley n. 19.293) de 2017 tem cariz acusatório.

Em meados do século XIX, o país possuía leis esparsas regulando o processo e convivia, no período, com a legislação colonial. Apenas em dezembro de 1878 foi sancionado o Código de Instrução Criminal, que esteve vigente até 1980. A referida legislação constituía um “corpo legal inquisitivo e já antigo para a evolução doutrinária dessa época, o qual, além disso, foi muito mal aplicado desde quase depois de sua sanção”.³⁹

³⁷ “O governo militar da época violou não só a ordem institucional, constitucional e tradicional do país, senão submeteu milhares de cidadãos a um duro regime autoritário, empregando métodos como a proscrição política e civil, a detenção arbitrária, a tortura generalizada, o exílio, o assassinato, o desaparecimento forçado de pessoas” (MICHELINI, Felipe. *El largo camino de la verdad. Revista IIDH*, n. 24. San José, IIDH, 1996, p. 157, tradução livre)

³⁸ MICHELINI, Felipe. *El largo camino de la verdad*. p. 158-159.

³⁹ OLIÚ, Alejandro Abal. Antecedentes del nuevo C.P.P.: las iniciativas de codificación procesal penal en Uruguay. In: OLIÚ, Alejandro Abal (org.). *Curso sobre el Nuevo Código del Proceso Penal*: Ley n. 19.293 y modificativas y complementaria. Vol. 1. Montevidéu: FCU, 2018, p. 19, tradução livre.

A despeito da formação de inúmeras comissões e da elaboração de projetos por iniciativa do Poder Executivo, do Legislativo e mesmo do Judiciário, ao longo do século XX, o Código de Instrução foi conservado e só cedeu ao Decreto lei n. 15.032, de julho de 1980, que estabeleceu o Código de Processo Penal, sancionado pelo Conselho de Estado do regime militar instituído pela ruptura constitucional de 1973. A legislação, aplicada por quase 40 anos, conservou, mesmo após a redemocratização, o caráter fortemente inquisitivo do sistema de justiça uruguai, “muito adequado ao Governo de Fato que o sancionou”.⁴⁰

No período pós-redemocratização e de ratificação da CADH, foram constituídas comissões para a elaboração de projeto substitutivo do CPP de 1980. Em 1990, a Comissão Nacional Honorária para a Reforma do Código de Processo Penal apresentou projeto que não prosperou no Parlamento uruguai. Em 2005, novamente foi criada comissão⁴¹ encarregada de lançar as bases para a reforma do processo penal. Do trabalho da Comissão resultaria a Lei 19.293, de 2014, que estabeleceu o Novo Código de Processo Penal do Uruguai, em vigência desde novembro de 2017. No período de *vacatio legis*, o Código foi alterado por outras sete leis.

A despeito das críticas que o novo sistema fundado no Código recebeu e recebe, além do confronto com as tradições que mais de um século e meio de inquisição impõe,⁴² a reforma uruguai se aproximou, em termos gerais, dos eixos centrais dos modelos latino-americanos mencionados na Seção “2” deste texto.

Para os fins do presente trabalho, entretanto, importa avaliar como o avanço das discussões sobre a nova legislação se correlaciona, no Uruguai, à atuação dos órgãos do SIDH

⁴⁰ OLIÚ, Alejandro Abal. **Antecedentes del nuevo C.P.P.: las iniciativas de codificación procesal penal en Uruguay.** p. 23, tradução livre.

⁴¹ A Comissão foi designada a partir da Lei 17.897 de 2005 e era formada por um presidente oriundo do Poder Executivo, por membro da Suprema Corte de Justicia, da Fiscalía, e por representantes da Universidad de la República, da Asociación de Magistrados Judiciales, de Magistrados Fiscales, da Asociación de Defensores de Oficio, do Colegio de Abogados del Uruguay, Da Asociación de Funcionarios Judiciales e de Actuarios Judiciales. (GATTI, Graciela. Nuevo Proceso Penal en Uruguay y organización judicial. In: CAMPOS, S.; GONZÁLEZ POSTIGO, L. G. (Org.); RÚA, G. (Org.). **Código de Processo Penal**: reflexiones sobre el nuevo sistema procesal penal en Uruguay. Montevidéu: Universidad de Montevideo, 2018, p. 105-106).

⁴² “É evidente que 187 anos de vigência de um determinado modelo (...) não pode ter outra consequência que não a instalação de uma série de práticas que conformam uma cultura inquisitiva” (VIERA, Diego Camaño. El encarcelamiento cautelar en el modelo acusatorio de Justicia Penal. In: BALCADI, José (org.). **Estudios sobre el Nuevo Proceso Penal**: implementación y puesta en práctica. Montevidéu: FCU, 2018, p. 133, tradução livre).

a partir de um ponto central da crítica reformadora aos modelos inquisitoriais latino-americanos: o aprisionamento preventivo.

O uso exagerado da prisão provisória foi um dos focos da crítica presente nos discursos reformadores articulados na região a partir dos anos 80. As evidentes tensões entre cifras exorbitantes de prisões preventivas na América Latina e a presunção de inocência, consagrada no Art. 8.2 do Pacto de São José da Costa Rica, consubstanciavam insuperáveis contradições aos direitos previstos na Convenção, especialmente quanto ao direito à liberdade pessoal. Também por isso, o encarceramento provisório foi constantemente submetido ao controle internacional do sistema de proteção americano e resultou na sedimentação da jurisprudência sobre os direitos à liberdade, estado de inocência, duração razoável e proteção judicial, no âmbito da Corte IDH⁴³.

Entretanto, ainda que tenham sido reduzidos pelas reformas, os índices de aprisionamento cautelar continuaram sendo um desafio às pretensões de proteção dos direitos humanos no âmbito da justiça penal. Como aponta González Postigo, “não foi possível construir uma política reducionista que seja consistente e de longo prazo” e “a lógica imperante nos sistemas de justiça criminal continua respondendo a uma matriz de corte inquisitiva na qual a prisão preventiva se erige como a regra”.⁴⁴

No Uruguai, pela interpretação conferida ao Art. 27 da Constituição, até a vigência do Novo Código de Processo Penal, a gravidade da situação de violação ao direito à liberdade e à garantia da presunção de inocência era muito significativa, uma vez que a prisão preventiva funcionava, efetivamente, como antecipação de pena. No sistema anterior, entre 65 e 70% dos presos eram provisórios.⁴⁵

Em parte, as cifras podem ser explicadas pelo fato de que, até a mudança legislativa, os tribunais uruguaios promoviam interpretação *a contrario sensu* do Art. 27 da Constituição Uruguai, que prevê que “em qualquer estado de uma causa criminal de que não vá resultar

⁴³ Nesse sentido, ver os seguintes casos da Corte IDH: Suárez Rosero v. Equador, Ricardo Canese v. Paraguai e López Álvarez v. Honduras.

⁴⁴ GONZÁLEZ POSTIGO, Leonel. **Pensar na reforma judicial no Brasil**: conhecimento teórico e práticas transformadoras. p. 86 e 90.

⁴⁵ CAMAÑO VIERA, Diego. **El encarcelamiento cautelar en el modelo acusatorio de Justicia Penal**. p. 142.

pena penitenciária, os juízes poderão pôr o acusado em liberdade”.⁴⁶ Entendia-se, na interpretação da Constituição conforme o Código de 1980, que a prisão preventiva era impositiva quando o crime submetido a julgamento pudesse resultar em pena equivalente ao regime fechado. Assim, alegava-se que, não sendo viável o desencarceramento posterior, o réu deveria aguardar, sob “sujeição física e privado de liberdade ambulatorial toda a instrução do processo”.⁴⁷

Foi nesse contexto que, em 2004, foi apresentada petição à CIDH em favor dos irmãos Jorge, Dante e José Peirano Basso contra o Uruguai. Os três estavam presos provisoriamente desde agosto de 2002, mesmo acusados por delitos que admitiam a liberdade durante o processo. Os Peirano Basso só vieram a ser formalmente acusados em 2006, mesmo ano em que foi emitido o Informe de Admissibilidade n. 35 da CIDH. A Comissão entendeu que os fatos poderiam configurar violações aos artigos 7º, 8º, 9º e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Durante o procedimento na Comissão, o Estado uruguai não teve interesse em solução amistosa.

Em suas alegações, os peticionários sustentaram o abuso da prisão preventiva, a violação ao princípio da duração razoável e ao princípio da legalidade, alegando, ainda, que o prolongamento de sua detenção eliminava a presunção de inocência. A petição trazia, igualmente, crítica ao sistema uruguai, à época definido como inquisitivo, por não estabelecer um verdadeiro sistema de garantias. As leis uruguaias, segundo a provocação da CIDH, não se harmonizavam com a Convenção Americana e a prisão dos irmãos Peirano Basso implicaria, assim, na violação aos tratados internacionais de direitos humanos.

O Estado, por sua vez, apontou a complexidade do caso e afirmou que a causa da demora na apuração do caso se devia à atuação dilatória da defesa. Alegou, ainda, que “o

⁴⁶ URUGUAI. **Constitución de la República** - 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion> Acesso em 28 de junho de 2023.

⁴⁷ FERNÁNDEZ, Gonzalo D. Notas sobre proceso acusatório y prisión preventiva. In: BALCADI, José et. al. **Estudios sobre el Nuevo Proceso Penal**: implementación y puesta en práctica. Montevideo: Fundación de cultura universitaria, 2017, p. 212, tradução livre.

desencarceramento e as medidas substitutivas da pena privativa de liberdade só se aplicam a casos em que não se preveja que possa recair pena penitenciária”.⁴⁸

A partir do reconhecimento dos fatos envolvendo a prolongada prisão dos irmãos Peirano Basso, a Comissão reafirmou as premissas estabelecidas nos precedentes da Corte IDH na interpretação dos direitos previstos na CADH envolvendo a presunção de inocência e a liberdade pessoal. Por maioria, emitiu o Informe n. 35/07, sigiloso, com duas recomendações ao Uruguai: 1) que o Estado tomasse todas as medidas para que os Peirano Basso fossem postos em liberdade até a prolação de sentença; 2) que o Estado modificasse suas disposições legislativas para adequá-las às normas da Convenção Americana sobre o direito à liberdade pessoal.

Em resposta, o Estado informou que foi deferida a liberdade dos presos, condicionada à prestação de fiança e imposição de outras restrições cautelares alternativas. Quanto à segunda recomendação, indicou que havia sido criada comissão para a reforma da legislação processual penal em 2005, cujas atividades se iniciaram em 2006. Observados os prazos estabelecidos pela Comissão, o caso não foi submetido à Corte Interamericana e, nos informes seguintes (especialmente o Informe n. 38/08), foi reiterada apenas a segunda recomendação.

No Informe de Fundo n. 86/09, a CIDH reconheceu os esforços do Estado uruguai para concretizar os parâmetros estabelecidos no Informe n. 35/07 e valorou positivamente a elaboração de anteprojeto de CPP, que, no entanto, só veio a ser aprovado em 2014, entrando em vigor no fim de 2017.

Os *standards* estabelecidos pela CIDH no caso Peirano Basso v. Uruguai se fundaram no caráter excepcional da prisão provisória em face da presunção de inocência. Também se basearam na premissa de que a prisão preventiva deve ter duração razoável e que as limitações a direitos implicadas no encarceramento provisório devem ser sempre interpretadas conforme o critério *pro homine*.

Assim, com base na jurisprudência da Corte Interamericana, mas também no diálogo com a Corte Europeia e com os instrumentos normativos do sistema global, a Comissão afastou qualquer fundamento da prisão durante o processo baseado “em fins preventivos, como a

⁴⁸ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe n. 86/09**. Caso 12.553. Jorge, José e Dante Peirano Basso v. República Oriental do Uruguai. 2009, tradução livre.

periculosidade do imputado, a possibilidade que cometa delitos futuros ou a repercussão social do fato [...], porque se apoiam em critérios de direito penal material, não processual, próprios da resposta punitiva”.⁴⁹ Com isso, a CIDH confirmou que a prisão provisória nunca pode cumprir as funções da pena, só se legitimando instrumentalmente para assegurar a investigação ou o processo, quando verificado risco concreto ao seu desenvolvimento.

Na análise de fundo do caso, a Comissão abordou o problema da interpretação *a contrario sensu* do Art. 27 da Constituição uruguaia, entendendo que essa concepção contrariava os “fundamentos legítimos da prisão preventiva e os princípios de excepcionalidade, provisionalidade, necessidade e proporcionalidade [...], o juiz, em cada caso, é quem deve estabelecer se essa presunção *prima facie* estabelecida pelo legislador tem fundamento na necessidade de preservar os fins do processo”.⁵⁰

A posição da Comissão, tanto no Informe n. 35/07 quanto no Informe de Fundo n. 86/09, repercutiu nas discussões internas sobre a reforma do sistema uruguai⁵¹ e, quando da aprovação do novo Código de Processo Penal, em 2014, inseriu-se na lei dispositivo⁵² que consagra uma regra cuja finalidade é rechaçar “qualquer assimilação entre o instituto cautelar (prisão preventiva) e o substantivo (pena), seja qual for o ângulo pelo qual se observe esta relação”.⁵³

A legislação interna, elaborada no contexto reformador e permeada pelos posicionamentos da CIDH, respondeu concretamente à necessidade de adequação aos padrões fixados a partir do diálogo entre cortes e permitiu uma mudança no sentido até então conferido à Constituição uruguaia. Assim, operou-se, no contexto uruguai, verdadeira mutação constitucional a partir das alterações introduzidas na legislação infraconstitucional, atenta às diretrizes estabelecidas no âmbito do sistema interamericano e na interpretação da CADH.

⁴⁹ COMISSION INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe n. 86/09**.

⁵⁰ COMISSION INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe n. 86/09**.

⁵¹ CAMAÑO VIERA, Diego. **El encarcelamiento cautelar en el modelo acusatorio de Justicia Penal**. p. 142.

⁵² “Artículo 217. (Estado de inocencia).- En todo caso el imputado será tratado como inocente hasta tanto no recaiga sentencia de condena ejecutoriada. La prisión preventiva se cumplirá de modo tal que en ningún caso podrá adquirir los caracteres de una pena” (URUGUAI. **Código del Proceso Penal** – Lei 19293, 2014. Disponível em <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19293>. Acesso em 28 de junho de 2023).

⁵³ GUTIÉRREZ PUPPO, María Cecilia; TOMMASINO, Beatriz. Reconocimiento de la Dignidad Humana y Principio de Inocencia en el CPP In OLIÚ, Alejandro Abal (org.). **Curso sobre el Nuevo Código del Proceso Penal**: Ley n. 19.293 y modificativas y complementaria. Vol. 1. Montevidéu: FCU, 2018, p. 94, tradução livre.

Embora a atuação da CIDH não constitua propriamente a causa da reforma, a correlação entre a sua atuação no contexto de transição uruguai e os impulsos reformadores do sistema de justiça naquele país é evidente. Somada à atividade da rede de ativistas do sul, a atuação do sistema de proteção significou o estabelecimento de diálogos tanto horizontais quanto verticais para a promoção de uma cultura de respeito aos direitos humanos, que acabou, em alguma medida, se materializando no constitucionalismo interno do Uruguai.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados alcançados na pesquisa permitem concluir que, embora ainda não constituído, o *Ius Commune* latino-americano passa pela integração dos constitucionalismos locais, num sistema multinível, somente possível pela adoção de perspectivas dialógicas entre os sistemas jurídicos, tanto no plano horizontal quanto vertical.

No plano regional, alguns dos principais problemas no âmbito da proteção aos direitos humanos se relacionam ao tema da justiça penal. O estudo das reformas verificadas na maioria dos países da região nas últimas três décadas também permite concluir que tais movimentos tiveram, como eixo central, a promoção de direitos, na articulação de sistemas erigidos com o escopo de assegurar o respeito a garantias e oferecer respostas efetivas aos problemas no âmbito da questão criminal. A temática dos direitos humanos foi condensada na crítica aos sistemas inquisitoriais vigentes até o fim do século XX na América Latina, permitindo a articulação de discursos por uma rede de reformadores que promoveu intensos diálogos e intercâmbios em movimentos de difusão de ideias “desde a periferia” para a promoção do sistema acusatório.

Tais movimentos foram componente importante na reforma da justiça penal uruguai, objeto da pesquisa apresentada. A eles se associaram, numa correlação indicativa dos diálogos sugeridos ao longo do trabalho, fatores relacionados à atuação concreta do SIDH. Dentre esses elementos, apontou-se a relevância dos *standards* definidos pela CIDH a partir da análise do caso *Peirano Basso v. Uruguai*, cujas recomendações repercutiram numa mudança paradigmática na interpretação da própria Constituição uruguai, pela adoção, na legislação reformada, da inequivalência entre aprisionamento provisório e pena, anteriormente

estabelecida pela CIDH em sua leitura dos direitos e garantias consagrados na CADH sobre Direitos Humanos.

Os resultados apontam, então, para a conclusão de que a atuação da Comissão Interamericana possui correlação com a reforma dos sistemas de justiça no Uruguai e intensifica os impulsos dialógicos entre distintos sistemas, podendo ilustrar como, pela via dos diálogos institucionais e argumentativos, é possível ampliar o espectro de proteção dos direitos humanos na América Latina.

REFERÊNCIAS

- BINDER, Alberto. **Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal**. Buenos Aires: AdHoc, 2000.
- BINDER, Alberto. **Fundamentos para a reforma da justiça penal**. Tradução de Augusto Jobim do Amaral. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.
- CAMAÑO VIERA, Diego. El encarcelamiento cautelar en el modelo acusatorio de Justicia Penal. In: BALCADI, José (org.). **Estudios sobre el Nuevo Proceso Penal**: implementación y puesta en práctica. Montevidéu: FCU, 2018.
- CAMBI, Eduardo; FACHIN, Melina Girardi; PORTO, Letícia de Andrade. **Constituição e direitos humanos**: tutela dos grupos vulneráveis. São Paulo: Almedina, 2022.
- CAVASSIN, Lucas Carli; K SZAN, Gabriela Sacoman; PUCHTA, Ananda Hadah Rodrigues; SANTOS, Lucas Chermont dos. Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: FACHIN, Melina Girardi (org.). **Guia de proteção dos direitos humanos**: sistemas internacionais e sistema constitucional. Curitiba: Intersaberes, 2019, p. 127-172.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe n. 86/09. Caso 12.553**. Jorge, José e Dante Peirano Basso v. República Oriental do Uruguai. 2009
- FACHIN, Melina Girardi. **Fundamentos dos direitos humanos: teoria e práxis na cultura da tolerância**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- FERNÁNDEZ, Gonzalo D. Notas sobre proceso acusatório y prisión preventiva. In: BALCADI, José et. al. **Estudios sobre el Nuevo Proceso Penal**: implementación y puesta en práctica. Montevidéu: Fundación de cultura universitaria, 2017. p. 203-220.

- GATTI, Graciela. Nuevo Proceso Penal en Uruguay y organización judicial. In: CAMPOS, S.; GONZÁLEZ POSTIGO, L. (Org.); RÚA, G. (Org.). **Código de Processo Penal: reflexiones sobre el nuevo sistema procesal penal en Uruguay**. Montevidéu: Universidad de Montevideo, 2018, p. 105-118.
- GONZÁLEZ POSTIGO, Leonel Gonzalez **Pensar na reforma judicial no Brasil: conhecimento teórico e práticas transformadoras**. Tradução: Fauzi Hassan Choukr. Florianópolis: Empório do Direito, 2018.
- GUTIÉRREZ PUPPO, María Cecilia; TOMMASINO, Beatriz. Reconocimiento de la Dignidad Humana y Principio de Inocencia em el CPP In OLIÚ, Alejandro Abal (org.). **Curso sobre el Nuevo Código del Proceso Penal: Ley n. 19.293 y modificativas y complementaria**. Vol. 1. Montevidéu: FCU, 2018.
- HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- LANGER, Máximo. La dicotomía acusatorio-inquisitivo y la importación de mecanismos procesales de la tradición jurídica anglosajona: algunas reflexiones a partir del procedimiento abreviado. In: MAIER, Julio B. J., y BOVINO, Alberto (comps.). **El procedimiento abreviado**. Buenos Aires: Del Puerto, 2001.
- LANGER, Máximo. Revolução no processo penal latino-americano: difusão de ideias jurídicas a partir da periferia. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 37, 2017.
- MAIER, Julio B. J. Panorama de la reforma de la administración de justicia penal en Hispanoamérica. In. BALCADI, José. **Estudios sobre el Nuevo Processo Penal: implementación y puesta en práctica**. Montevidéu: FCU, 2018
- MICHELINI, Felipe. El largo camino de la verdad. **Revista IIDH**, n. 24. San José, IIDH, 1996, pp. 157-172.
- OLIÚ, Alejandro Abal. Antecedentes del nuevo C.P.P.: las iniciativas de codificación procesal penal en Uruguay. In: OLIÚ, Alejandro Abal (org.). **Curso sobre el Nuevo Código del Proceso Penal: Ley n. 19.293 y modificativas y complementaria**. Vol. 1. Montevidéu: FCU, 2018.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

URUGUAI. **Código del Proceso Penal** – Lei 19293, 2014. Disponível em <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19293>. Acesso em 28 de junho de 2023.

URUGUAI. **Constitución de la República** – 1967. Disponível em <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>. Acesso em 28 de junho de 2023.