



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

ANA CAROLINA OLIVEIRA DE ALMEIDA CAIANO ANTUNES ISFER

O MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA

BRASÍLIA

2018

ANA CAROLINA OLIVEIRA DE ALMEIDA CAIANO ANTUNES ISFER

O MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília –
UnB, como requisito para revalidação de
Diploma Estrangeiro de Bacharelado em
Direito cursado em Portugal
Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia
Filho.

BRASÍLIA

2018

ANA CAROLINA OLIVEIRA DE ALMEIDA CAIANO ANTUNES ISFER

O MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, como requisito para revalidação de Diploma Estrangeiro de Bacharelado em Direito cursado em Portugal.

Aprovada em ____ de novembro de 2018 pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho
Orientador

Prof^ª. Dr^ª. Luciana Silva Garcia
Examinadora

Prof^ª. Dr^ª. Camila Cardoso de Mello Prando
Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço à UnB – Faculdade de Direito, a oportunidade de desenvolver esta monografia para revalidação do meu Diploma de Direito cursado em Portugal.

Especialmente, agradeço ao Professor Mamede Said e à Professora Daniela Marques de Moraes pela calorosa recepção e orientações.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar um estudo sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e analisar seu contributo para a política de prevenção e combate à tortura no Brasil. A partir desta proposta, apresenta-se uma análise do conceito jurídico de tortura adotado por documentos internacionais e nacionais de referência. O estudo analisa a gênese do Mecanismo enquanto compromisso internacional do Brasil ao ratificar o Protocolo Facultativo à Convenção da Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, assim como a opção de inserir esse órgão num Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Finalmente, apresentam-se suas principais características, com destaque para o perfil, prerrogativas e privilégios dos peritos, etapas de fundação de um novo órgão, organização da missão e recomendações emitidas.

Palavras-chaves: conceito de tortura, prevenção e combate à tortura, direitos humanos.

ABSTRACT

This dissertation aims at presenting a study on the recently created National Mechanism Towards the Prevention and Combat of Torture, as well as an analysis of its contribution to Brazilian policies regarding the prevention and combat of torture. From this proposal, an analysis of the legal concept of torture - as defined by international and national reference documents - is carried out. This study also covers the genesis of the Mechanism as an international commitment taken by Brazil through the ratification of the Optional Protocol to the Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, as well as the option to integrate such body in a National System Against Torture. Finally, its main characteristics are presented, emphasizing the profile, prerogatives and privileges of the experts, stages of creation of such body, the organisation of its mission and recommendations issued.

Key words: concept of torture, prevention and combat of torture, human rights.

SIGLAS E ABREVIACÕES

| | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACNUDH | Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos |
| APT | Associação para a Prevenção da Tortura |
| CF | Constituição Federal |
| CGCTVI | Coordenação-Geral de Combate à Tortura e Violência Institucional |
| CNJ | Conselho Nacional de Justiça |
| CNMP | Conselho Nacional do Ministério Público |
| CNPCT | Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária |
| CNPCT | Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura |
| CONDEGE | Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais |
| DAS | Direção e Assessoramento Superior |
| DEPEN | Departamento Penitenciário Nacional |
| MDH | Ministério dos Direitos Humanos |
| MEPCT/RJ | Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro |
| MESP | Ministério Extraordinário da Segurança Pública |
| MNPCT | Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OPCAT | Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes das Nações Unidas |
| PAIPCT | Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura |
| PNDH-3 | Programa Nacional de Direitos Humanos – Terceira edição |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| SDH/PR | Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República |
| SNC | Secretaria Nacional de Cidadania |
| SNPCT | Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura |
| SPT | Subcomitê de Prevenção contra a Tortura |
| TCDD | Tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes |

SUMÁRIO

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 15 |
| 2 TORTURA NO BRASIL | 17 |
| 2.1 TORTURA: DA FUNDAÇÃO DO BRASIL AOS DIAS DE HOJE | 17 |
| 2.2 PANORAMA LEGAL | 19 |
| 2.3 RACISMO COMO DIMENSÃO ESTRUTURANTE DA TORTURA | 22 |
| 2.4 A NEGAÇÃO DE DIREITOS ELEMENTARES COMO VETOR DE TORTURA | 24 |
| 2.5 AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA A PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA | 28 |
| 3 O MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA | 31 |
| 3.1 O PROTOCOLO FACULTATIVO À CONVENÇÃO DA TORTURA DAS NAÇÕES UNIDAS E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES (OPCAT) | 31 |
| 3.2 O SISTEMA NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA | 34 |
| 3.2.1 <i>Funcionamento e Integrantes</i> | 34 |
| 3.2.2 <i>Princípios e Diretrizes do SNPCT</i> | 36 |
| 3.3 CARACTERÍSTICAS | 37 |
| 3.3.1 <i>Considerações Gerais</i> | 37 |
| 3.3.2 <i>Os Peritos: Perfil, Seleção e Independência</i> | 38 |
| 3.3.3 <i>Prerrogativas e Privilégios</i> | 40 |
| 3.3.4 <i>A Fundação de um Órgão</i> | 41 |
| 3.3.5 <i>Critérios de Escolha dos Locais a Visitar e Metodologia de Visita</i> | 43 |
| 3.3.6 <i>Preparação da Missão, Missão e Pós-Missão</i> | 44 |
| 3.3.7 <i>Recomendações: Conceito e Objetivos</i> | 47 |
| 3.3.8 <i>Recomendações: Elaboração e Monitoramento</i> | 48 |
| 3.3.9 <i>O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – O Órgão de Controle do Mecanismo</i> | 50 |
| 4 CONCLUSÃO | 54 |
| BIBLIOGRAFIA | 55 |

1 INTRODUÇÃO

A tortura acontece no Brasil desde o seu descobrimento, perpassando todos os períodos históricos: colônia, império, república, ditaduras e período democrático. Hoje, em pleno século XXI, apesar do pujante arcabouço legal adotado pelo Estado brasileiro que proíbe a prática desse crime, (a Constituição Federal de 1988 (CF) manifestou repúdio expresso, ao considerar a tortura crime imprescritível e inafiançável) a ocorrência sistemática da tortura ainda persiste, nomeadamente em locais de privação de liberdade, sob tutela do Estado.

No ano 2000 o Brasil recebeu a visita do Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU), sobre Direitos Civis e Políticos, incluindo as Questões de Tortura e Detenção. Sir Nigel Rodley visitou o sistema carcerário brasileiro¹ a convite do governo federal e o relatório final apresentado tornou-se num marco da prevenção e combate à tortura, quer na sociedade civil organizada, quer no governo federal. Destaca-se a conclusão emblemática apresentada nas primeiras páginas do relatório final: a prática da tortura no Brasil é uma característica endêmica² do sistema prisional brasileiro e considerada pela sociedade em geral, como medida adequada para punir criminosos. Do impacto provocado por esse relatório derivaram as primeiras ações do governo federal de prevenção e combate à tortura: a criação da linha SOS Tortura e a construção do Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura (PAIPCT), a qual tem orientado a formulação de políticas públicas no tema.

O marco legal atual, a Lei 12.847/2013, instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT) e veio consolidar e fortalecer a atuação conjunta de atores já existentes: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), o Departamento Penitenciário (DEPEN) e o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT). Pretendeu-se criar um eficaz intercâmbio de informações, assim como difundir boas práticas e experiências exitosas no combate à tortura. O maior destaque consistiu na criação do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, (MNPCT) objeto deste estudo.

¹ O Relator Especial efetuou visitas nos seguintes Estados: Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Pará. Visitou delegacias, centros de detenção, prisões e centros de detenção juvenis.

² E/CN.4/2001/66/Add.2, §7.

A instituição do MNPCT resulta da ratificação pelo estado brasileiro do Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes das Nações Unidas (OPCAT). Este documento tem como finalidade que os países signatários se comprometam a criar nos seus ordenamentos jurídicos, mecanismos de inspeção a locais de privação da liberdade.

O modelo brasileiro de Mecanismo, criado pela Lei 12.847/2013 estabelece que seja composto por 11 peritos independentes responsáveis pela averiguação das condições físicas e de direito em que se encontram pessoas privadas de liberdade, em unidades tuteladas pelo Estado brasileiro. Destaca-se que o conceito utilizado de espaços de privação de liberdade é amplo, conforme definido no art.4º do OPCAT, aplica-se a todas as unidades de privação de liberdade, tuteladas pelo Estado: locais de detenção de indivíduos, em virtude de suspeita ou condenação legal, locais de longa permanência para idosos, comunidades terapêuticas.

O presente trabalho é constituído por duas partes: a primeira parte é dedicada à análise do conceito jurídico de tortura, presente em documentos internacionais ratificados pelo Brasil e no marco legal nacional, com foco nos chamados novos métodos de tortura. A análise jurídica é precedida de uma apresentação do contexto histórico, essencial para a compreensão das razões pelas quais esse crime perdura até hoje. A segunda parte apresenta uma análise das características do MNPCT com fonte na legislação que o criou e nos três relatórios anuais já produzidos. Especificamente, pretende-se refletir sobre a importância da atuação deste órgão para a prevenção e combate à tortura.

2 A TORTURA NO BRASIL

2.1 TORTURA: DA FUNDAÇÃO DO BRASIL AOS DIAS DE HOJE

O crime de tortura é tão antigo como o descobrimento do Brasil. Trazido pela colonização portuguesa e amplamente praticado como meio de subjugação de povos considerados “inferiores”, primeiramente os indígenas e mais tarde os africanos e afrodescendentes escravizados, a perpetuação deste crime cedo se banalizou³.

O crime de tortura tornou-se num *continuum*, perpassando a própria história do Brasil, como meio de opressão e castigo das populações mais vulneráveis, criando raízes e perdurando até hoje. Soares (2010, p.21) sintetiza essa ideia, ao referir-se à tortura do ponto de vista histórico:

...passando por Colônia, Império, Independência, República, ditaduras e imperfeitos Estados de Direito, com governos de todos os tipos. Os indígenas, os heréges ou infiéis, os negros escravos e descendentes, os “vadios”, os marginais de toda sorte, os internos nos manicômios, os “subversivos” e opositores políticos, os presos ditos “comuns”, os pobres em geral, os não cidadãos... todos potencialmente vítimas dos abusos e da violência extremada. Para punir, disciplinar e purificar (sic), arrancar confissões e informações, intimidar, “dar o exemplo”, vingar, derrotar física e moralmente o suposto inimigo ou, simplesmente, o indesejável.”

Barbosa (2010, p.36) referindo-se aos “anos dourados” da democracia brasileira, em meados do século passado, período que antecedeu o Golpe Militar de 1964, destaca que a prática da tortura por agentes da autoridade manteve-se comum: [...as práticas condenáveis de torturas nos interrogatórios, que sempre fizeram parte dos métodos de trabalho da polícia].

Nos cerca de vinte anos da ditadura militar (1964-1985) a tortura era praticada como forma de repressão política, contra defensores da ideologia marxista e legitimada através da doutrina da Segurança Nacional, nomeadamente após instituição do Ato Institucional nº4, e apologista de que o “inimigo interno” deveria ser perseguido, torturado ou eliminado (BARBOSA, 2010).

A ditadura militar governou através de 17 Atos Institucionais, regulamentados por 104 atos complementares. A propósito dessas normas, Arantes (2011, p.81) refere que:

³ Benedito (2018) descreve que o livro V das Ordenações filipinas regulava “os tormentos”, assim como os grupos de pessoas que poderiam ser objeto dessa punição. O Código de 1830 também previa a possibilidade de aplicação de tortura ou outros tratamentos cruéis.

...conferiam um alto grau de centralização à administração e à política do país, consolidando a exceção, estabelecendo regras para uns e delas eximindo outros. Deu forma legal ao arbítrio e tentou legalizar o horror. Foi uma espécie de armadura para camuflar os atos de violência, desrespeito civil e pessoal, cassando conquistas cidadãs e determinando territórios para circulação.

Oliveira (2011, p.11) destaca que nesse período histórico, a novidade perversa é que passam a ser vítimas desse crime, [...segmentos da população antes protegidos por imunidades sociais: estudantes, jornalistas, advogados, etc.]. A perseguição aos inimigos do Estado que se tornavam presos políticos passou a ser institucionalizada e sistematizada já que era amplamente praticada em espaços pertencentes ao Estado, por agentes do Estado e com conhecimento do Estado, nomeadamente após aprovação do Ato Institucional nº 5 de 1968 (Soares, 2010) que suspendeu direitos constitucionais garantidos pela Constituição de 1967.

Nesse mesmo sentido, Oliveira (2011, p.14) acrescenta que:

Com efeito, depois de ter se tornado uma política de Estado e de ter vitimado milhares de pessoas, a tortura dos militares brasileiros tornou-se uma realidade em si mesma e, como tal, gerou efeitos não previstos, não controlados e, sobretudo, não desejados pelos próprios vencedores da “guerra suja”: o seu opróbrio!

A percepção desses fatos históricos é fundamental, pois auxilia a compreender porque este crime perdura até hoje, e ajuda a caracterizar a cultura de violência que define a sociedade brasileira.

Hoje, o crime de tortura continua sendo praticado de forma banalizada por forças policiais que o consideram meio eficaz para obtenção de confissões sobre crimes, muitas vezes para benefício próprio. Caracteriza-se pelo objetivo de subjugar, castigar e estabelecer uma relação de poder de um ser humano sobre outro, mais vulnerável, geralmente pobre, negro e morador de periferia.

Esse crime caracteriza-se também pelo anonimato de perpetradores e vítimas e, conseqüentemente, é marcado pela impunidade e inexistência de reparação legal, financeira ou psicológica. Simultaneamente é apoiado por uma sociedade que majoritariamente defende esta prática e que faz uso de um discurso que desumaniza a população carcerária, ao defender que deverá sofrer maus tratos, e até mesmo tortura e morte. Sublinha-se que a banalização deste discurso, divulgado em meios de comunicação social, nomeadamente redes sociais, auxilia a “legitimar” uma cultura de violência.

Analisar o conceito de tortura presente na legislação internacional e nacional permite que se extraia um conceito jurídico que face às condições dos locais de privação de liberdade no Brasil, é muito redutor. A vivência proporcionada por esses espaços, que recusa sistematicamente os padrões mínimos de dignidade humana e propicia violações massivas de direitos humanos tem conduzido a considerações mais aprofundadas quanto ao significado desse conceito e que serão pontuadas neste estudo.

Soares (2010, p.29) sublinha que no Brasil, socialmente sempre existiu consentimento às práticas da tortura que não caracteriza unicamente o passado, já que os torturáveis, ontem índios e escravos, hoje são as classes mais pobres:

Neste aspecto já se constata a ambiguidade que cerca a ideia de Direitos Humanos no Brasil, devido à diferenciação profunda e cruel entre ricos e pobres, entre intelectuais e iletrados. As classes populares continuam vistas como “classes perigosas”, ameaçadoras pela feiura da miséria, pelo grande número, pelo possível desespero de quem nada tem a perder, e, assim, consolida-se “o medo atávico das massas famintas”.

Marques (2009) analisa que o *continuum* que caracteriza a prática da tortura, está relacionado com a fragilidade dos direitos civis e com a cidadania, uma vez que sua afirmação depende do reconhecimento igualitário da integridade e dignidade dos indivíduos, o que ainda não acontece no Brasil.

2.2 PANORAMA LEGAL⁴

O crime de tortura encontra previsão e definição legal numa série de documentos internacionais ratificados pelo Estado brasileiro e em documentos legais nacionais. A pertinência desta análise jurídica justifica-se na medida em que a conceituação presente nesses documentos se tornou na principal referência para a definição desse crime.

A definição mais emblemática é a constante do artigo 1º da Convenção da ONU sobre Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes (TCDD), adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1984, e ratificada pelo Brasil em 1989. Esta Convenção define tortura como:

⁴ Neste estudo, pretende-se apresentar as principais referências legais nacionais e internacionais que têm maior impacto na definição de tortura. Existem outros documentos jurídicos internacionais, ratificados pelo Brasil e que também condenam esse crime e garantem o respeito pela dignidade humana em condições de privação de liberdade: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 1969.

Qualquer ato cometido por agentes públicos ou atores no exercício da função pública pelo qual se inflija intencionalmente a uma pessoa dores ou sofrimentos graves, físicos ou mentais, a fim de obter informação ou confissão; de castiga-la por um ato que cometeu ou que se suspeite que tenha cometido; intimidar ou coagir; ou por qualquer razão baseada em algum tipo de discriminação.

A propósito da importância desta Convenção, Arantes (2011) afirma que tem que ser dado destaque à concepção de tortura como imposição de um grave sofrimento físico ou psíquico, com um fim determinado e praticada, obrigatoriamente, por um agente público

A Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, no art. 2º descreve o crime de tortura como:

...todo ato pelo qual são infligidos intencionalmente a uma pessoa penas ou sofrimentos físicos ou mentais, com fins de investigação criminal, como meio de intimidação, como castigo pessoal, como medida preventiva, como pena ou com qualquer outro fim. Entender-se-á também como tortura a aplicação, sobre uma pessoa, de métodos tendentes a anular a personalidade da vítima, ou a diminuir sua capacidade física ou mental, embora não causem dor física ou angústia psíquica.

A análise de ambos os conceitos evidencia alguns aspectos em comum, como a autoria do crime por um agente do Estado e a necessidade de existência de intencionalidade dos atos com o objetivo de se obterem informações, castigar ou discriminar. O conceito adotado pela Convenção Interamericana é mais amplo, ao incluir atos que anulam personalidade ou diminuem capacidade física ou mental, ainda que não causem dor física ou psíquica. Maia (2006), acrescenta que se trata de entendimento de que a tortura pode ser instrumento de substituição ou aniquilamento da vontade livre e consciente, o que abrange o uso de substâncias químicas, por exemplo.

Ainda no âmbito dos documentos internacionais de referência, cumpre mencionar que o texto do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional⁵, no art.7º, inciso 1,f) classifica o crime de tortura como crime contra a humanidade: [...quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque]. Como se apresentará no decorrer desta análise, algumas dessas características encontram-se presentes nos crimes de tortura praticados nos espaços de privação de liberdade, hoje no Brasil, com destaque para a sistematicidade da prática e amplo conhecimento dos fatos.

⁵ O Brasil promulgou este documento através do Decreto 4.388, de 25 de setembro de 2002.

A Constituição Federal, no art. 5º, inciso II, determina que ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; e no inciso XLIII, que o crime de tortura é crime inafiançável e insusceptível de graça ou amnistia. A Norma Fundamental brasileira deixa bem claro que repudia inequivocamente qualquer ato de tortura ou TCDD.

Em 2007, através do Decreto 6.085, de 19 de abril daquele ano, o Brasil ratificou o Protocolo Facultativo das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT⁶). Este instrumento foi criado com um foco preventivo quanto ao crime de tortura e outros TCDD, na medida em que propõe um monitoramento dos espaços de privação de liberdade, locais propícios à prática desse crime, sob custódia do estado por especialistas.

Apesar da ratificação destes instrumentos internacionais e do dever constitucional de punir esse crime, no âmbito nacional, somente em 1997 foi aprovada a Lei 9.455⁷ que tipificou a tortura nos seguintes termos (art.1º, inciso I):

Art. 1º Constitui crime de tortura:

I - constringer alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental:

a) com o fim de obter informação, declaração ou confissão da vítima ou de terceira pessoa;

b) para provocar ação ou omissão de natureza criminosa;

c) em razão de discriminação racial ou religiosa;

II - submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo.

Pena - reclusão, de dois a oito anos.

§ 1º Na mesma pena incorre quem submete pessoa presa ou sujeita a medida de segurança a sofrimento físico ou mental, por intermédio da prática de ato não previsto em lei ou não resultante de medida legal.

(...)

Maia (2006, p.118) faz uma análise jurídica detalhada dos componentes dessa lei e pontua, [...a ausência do especial fim de agir, nem o intenso sofrimento] o que é particularmente relevante, pois o legislador optou por não referir as características do crime de tortura, que o distinguem de TCDD. A racionalidade que está por detrás dessa opção, é o pressuposto de que o ser humano, em situação de privação de liberdade, está mais vulnerável, o que aumenta o dever de proteção dos agentes do estado. Esse

⁶ Pela sua importância para a presente dissertação, o OPCAT será objeto dos devidos aprofundamentos.

⁷ Essa lei foi aprovada em regime de urgência pelo Senado e posteriormente sancionada pelo Presidente da República, após o Caso da Favela Naval onde policiais militares torturaram e mataram cidadãos e as imagens foram captadas e transmitidas na Rede Globo de televisão (BENEDITO, 2018).

desrespeito é especialmente punido pela lei brasileira, assim como a conduta omissiva desses agentes, quando têm o dever de evitar ou apurar a ocorrência desses fatos.

Maia (2006, p.119) sintetiza a opção da Lei 9.455, de 7 de abril de 1997, em que a tortura é tipificada através de várias condutas:

...é uso de violência ou grave ameaça, que provoque intenso sofrimento físico ou mental, tendo por motivo obter informação, declaração ou confissão; ou para provocar ação de natureza criminosa ou omissão de natureza criminosa; ou em razão de discriminação racial ou religiosa; ou, como forma de aplicar castigo ou como forma preventiva (ou de intimidação). Estas duas últimas aplicadas sobre pessoas sob guarda, poder ou autoridade de quem pratica a violência ou ameaça. Ainda, constitui tortura submeter pessoa presa ou sujeita à medida de segurança a sofrimento físico ou mental, por intermédio da prática de ato não previsto em lei ou não resultante de medida legal.

A Lei 12.847/2013, que institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura⁸ (SNPCT), adota as definições supra descritas e será objeto de análise detalhada neste capítulo.

Conforme se analisará de seguida existe um fosso profundo entre a normatividade e a realidade. Juan Méndez⁹ (2016, p.1), Relator Especial das Nações Unidas sobre tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, constatou essa realidade logo na primeira página de seu relatório:

With regard to legislation, safeguards and prevention, and institutional reform, Brazil has made significant progress on paper; however, implementation is lagging far behind. Torture and ill-treatment, sometimes killings, by police and prison staff continue to be a frighteningly regular occurrences, most notably affecting persons belonging to racial, sexual, gender and other minority groups.

2.3 RACISMO COMO DIMENSÃO ESTRUTURANTE DA TORTURA

Dois crimes intimamente ligados e heranças perversas da escravatura: a violência extrema e o racismo andam de mãos dadas, desde há longos séculos e são consequências das profundas desigualdades econômicas e sociais que persistem na sociedade brasileira e que continuam a caracterizá-la em pleno século XXI.

⁸ O SNPCT tem papel de destaque neste estudo e é, portanto, objeto do devido destaque a partir da seção 3.7 deste trabalho.

⁹ MÉNDEZ, Juan. Report of The Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil. Organização das Nações Unidas, 2015. A/HRC/31/57/Add.4.

A Constituição Federal, no art. 5º, incisos XLII e XLIII, determina que os crimes de racismo e tortura são inafiançáveis e imprescritíveis e, sublinhe-se, tal proximidade na legislação suprema demonstra o particular repúdio do legislador constitucional a este tipo de crimes.

Relatórios internacionais das Nações Unidas (ONU) resultantes de visitas de peritos internacionais, documentam amplamente a relação entre os dois crimes que ocorrem principalmente dentro dos espaços de privação de liberdade.

O relatório de Sir Nigel Rodley, Relator Especial ONU, sobre Direitos Civis e Políticos incluindo as Questões de Tortura e Detenção que visitou o Brasil no ano 2000 demarca a ligação com o crime de racismo, referindo que existe um tratamento diferenciado conforme o poder econômico e a cor da pele.

O relatório de Juan Méndez, Relator Especial da ONU sobre Tortura e outros TCDD, em 2016 volta a abordar a questão de forma mais enfática concluindo que existe racismo institucional predominante, nos espaços de privação de liberdade, no Brasil:

Afro-Brazilians are at a significantly higher risk of mass incarceration, police abuse, torture and ill-treatment, medical neglect, being killed by the police, receiving higher sentences than their white counterparts for the same crime and suffering discrimination in prison — suggesting a high degree of institutional racism.

Ademais, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) tem vindo a pautar, nos seus relatórios anuais, a indissociabilidade entre racismo e tortura. Ainda que o primeiro relatório (2016) seja omissivo em relação a essa questão, e os relatórios das visitas aos estados apresentem poucas recomendações¹⁰ nesse sentido, o segundo relatório (2017) apresenta um artigo que aborda especificamente essa relação, a partir das visitas de inspeção¹¹ realizadas e dando assim destaque para um tema tão frequentemente inviabilizado. A autora demonstra a conexão entre os dois crimes que remonta ao passado escravista e à construção de uma identidade criminosa dos africanos escravizados e que perdura até hoje. Nos locais de privação de liberdade, nomeadamente sistema penitenciário, a cor da pele determina uma extensão dos castigos e da crueldade

¹⁰ Trata-se de conclusão apresentada em produto de consultoria (Produto nº3) contratada para reunir numa base de dados recomendações nacionais de prevenção e combate à tortura. A consultora verificou que as questões de raça aparecem apenas tangencialmente (CALDERONI, 2018, p.23): [A maioria destas recomendações tratou da problemática da falta de dados, informações e pesquisas¹⁰. Outras recomendações que abordaram a temática racial o fizeram de modo genérico ao falar em enfrentamento ao racismo.]

¹¹ Pará, Pernambuco, Paraíba, Mato Grosso do Sul e Rondônia foram os estados visitados pelo MNPCT que deram origem a esse artigo.

e, num *continuum* histórico, uma atuação pela parte do Estado, que objetiva sua contenção (BENEDITO, 2017).

O 3º Relatório do MNPCT (2018, p.33) apresenta a relação causal entre racismo e tortura:

A tortura é prática enraizada e naturalizada no país, sobretudo quando dirigida contra corpos negros – muitas vezes compreendidos como matáveis, torturáveis, descartáveis, desumanizados na sua essência e despossuídos de direitos por nossas instituições.

Raça é o tópico central, quando tratamos de práticas de tortura no sistema prisional brasileiro.

É através do racismo que se compreende a sobre representação de negros e tal tem sido confirmado pelas visitas do MNPCT, nomeadamente no sistema penitenciário assim como através de relatórios do Departamento Penitenciário (DEPEN).

2.4 A NEGAÇÃO DE DIREITOS ELEMENTARES COMO VETOR DE TORTURA¹²

As condições de vida oferecidas no sistema carcerário e em outros espaços de privação da liberdade violam o conceito de dignidade humana. Essas condições conflagradas provocadas pela superlotação, falta de cuidados de saúde, falta de assistência legal, saneamento básico, alimentação insuficiente, uso excessivo de sedativos em pacientes psiquiátricos, entre outras violações, tornam a própria permanência em espaços de privação de liberdade, uma permanente sujeição a uma situação torturante degradante, cruel e desumana.

Considerações nesse sentido foram encontradas em dois conjuntos de fontes: documentos recentes produzidos pelo governo brasileiro, como consultorias¹³, o último Relatório Anual produzido pelo MNPCT (2017-2018), teses acadêmicas,

Calderoni (2018, p. 9) em sede de documento técnico¹⁴ produzido para o governo brasileiro, considera que a sobrepena imposta pelas condições de encarceramento no

¹² Título da roda de conversa do III Encontro de Comitês e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura, organizado pela CGCTVI nos dias 3,4, e 5 de julho de 2018. Para mais informações sobre o III Encontro: <https://terceiroencontro.wordpress.com/> (acesso em 20 de julho de 2018).

¹³ Esses documentos foram demandados pela Lei de Acesso à Informação.

¹⁴ Em setembro de 2017, a CGCTVI contratou consultoria com o objetivo principal de sistematizar recomendações nacionais e internacionais de prevenção e combate à tortura, assim como apresentar subsídios para a construção de um novo Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura (PAIPCT). No Produto 5 é apresentado o conceito de tortura no Brasil atual – e que subsidia a construção do novo PAIPCT. A pesquisadora foi a servidora responsável pelo acompanhamento da consultoria.

Brasil excede, em larga escala, o que a legislação internacional e nacional compreende como dores e sofrimentos decorrentes de sanções legítimas:

Partindo do pressuposto que a aplicação de pena privativa de liberdade é legítima, quais seriam as dores e sofrimentos inerentes a execução dessa pena? O intenso sofrimento decorrente das péssimas condições de detenção que o Estado impõe aos presos, por exemplo, seriam inerentes e decorrentes da aplicação de uma sanção legítima? O acúmulo doutrinário que vem se constituindo é de que não. O sofrimento decorrente das sanções legítimas seria aquele que resultaria da aplicação de uma sanção no modelo preconizado pela lei. Só assim, poder-se-ia falar em sofrimento decorrente unicamente pela aplicação de sanção legítima. As condições aplicadas em desconformidade com a lei que infligem sofrimento muito maior e em maior dimensão a pessoa devem, portanto, ser interpretadas como tortura, sim.

No caso brasileiro, a sobrepena imposta pelo completo descumprimento, em grau severo, dos parâmetros mínimos de higiene, acesso à saúde e diretrizes arquitetônicas estão muito longe de serem realidade, constituem em práticas de tortura, de acordo com a interpretação dada à definição da CAT.

Soma-se a esse contexto, taxas de mortalidade dentro do sistema prisional altíssimas.

A consultora fundamenta a sua posição em relatórios internacionais e nacionais produzidos por especialistas em prevenção e combate à tortura e já mencionados neste estudo.

Analisando os três relatórios anuais já publicados pelo MNPCT constata-se uma evolução do conceito de tortura utilizado. Assim, no primeiro Relatório Anual 2015-2016, o Mecanismo apresenta logo nas primeiras páginas, o conceito de tortura utilizado com base nas Convenção da ONU sobre Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, de 1984, Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e Lei Federal 9.455/1997.

O segundo relatório (2017), apresenta um artigo temático que se destaca ao apresentar um paralelo entre as condições dos navios negreiros e a vivência nos locais de privação de liberdade, na atualidade (BENEDITO, p.90):

A superlotação nos Porões dos Navios Negreiros durante a Travessia para o Brasil, o Depósito de Escravos, as Senzalas, apresentavam no geral, ausência de ventilação, ausência de água, (para beber ou mesmo para tomar banho), ausência de espaço digno para defecar, ausência de atendimento médico, de medicamentos, alimentação de péssima qualidade, com a ausência de nutrientes para manutenção da saúde, pouco se difere do que é observado nos locais de privação de liberdade. As condições insalubres destes locais caracterizam-se pela superlotação como tortura, nos seus mais perversos requintes de crueldade. É possível traçar um paralelo aos consultar a vasta bibliografia sobre os castigos no processo escravista, e o cotidiano nos locais de privação de liberdade.

O terceiro relatório (2018) dedica um extenso capítulo ao detalhamento de práticas institucionais que configuram tortura e outros TCDD, detectadas a partir das visitas realizadas em 2017. As práticas de tortura são descritas sob uma perspectiva sistêmica o que revela o enraizamento e a complexidade do acometimento deste crime e de outros TCDD. Essas circunstâncias são apresentadas sob três perspectivas: a gestão dos espaços, grupos específicos e a recusa de direitos básicos como vetor de tortura. A relação¹⁵ entre racismo e tortura é pontuada.

A gestão dos espaços é caracterizada pela total precariedade, em vários níveis, o que propicia práticas de tortura e outros TCDD, e até a ocorrência de mortes. Como principais problemas de gestão, destacam-se a insuficiência de agentes penitenciários, o que compromete a realização de atividades que ocupem os detentos e fundamentais para a ressocialização, como trabalho, lazer e até realização de necessidades básicas como alimentação. A falta de regulamentação é também considerada vetor de tortura, assim como a falta de transparência quanto à administração desses locais (Relatório, 2018, p. 35):

A precariedade torna-se rotina, tanto nas condições à permanência – coerção por meio de armas letais ou pelo poder delegado ao “Preso Representante” –, como no acesso a alimentação, educação, trabalho e outras atividades que requerem a presença do Agente para a mobilidade dentro do presídio. Há evidenciada uma superposição entre privação de liberdade – praticada pelo exercício do poder coercitivo estatal – e ausência sistemática do mesmo Estado, nesses espaços onde estão concentradas as pessoas privadas de liberdade.

Práticas de isolamento identificadas pelos peritos, frequentemente podem ser consideradas tortura ou outros TCDD. O isolamento acarreta geralmente a perda da pouca dignidade que resta à pessoa privada de liberdade: visitas, banho de sol, atividades. Os locais são geralmente insalubres, sem iluminação e que causam danos psíquicos graves.

Ademais, o MNPCT constatou que apesar de proibida, a revista vexatória ainda é amplamente praticada, em contramão da legislação existente, submetendo os familiares a situação de violência que também pode ser configurada como tortura ou TCDD.

A superlotação é outra das características mais marcantes das unidades de privação de liberdade, nomeadamente sistema penitenciário e sistema socioeducativo e

¹⁵ Essa referência, pela sua importância na caracterização do crime de tortura é abordada especificamente na seção 3.3 deste estudo.

amplamente documentada não só pelo MNPCT, como por outros órgãos incumbidos de fiscalização desses locais e organizações não governamentais (ONGs) (Relatório, p.48):

A superlotação é, por si, elemento capaz de caracterizar o cumprimento da pena como cruel, desumano ou degradante. Da mesma forma, ela repercute em diversas outras dimensões da privação de liberdade, a exemplo da privação de direitos, do uso da violência como instrumento estatal para manutenção do “controle” ou “segurança” da unidade prisional e da ausência de fornecimento de direitos ou serviços básicos, como alimentação, acesso a água, educação, saúde, condições de higiene, entre outros.

O MNPCT teve a oportunidade de constatar a alta probabilidade de ocorrência de desaparecimentos forçados: situações em que existiu omissão do estado que não cumpriu com sua responsabilidade de investigar os desaparecimentos, e suspeitas fundadas de participação de agentes públicos nos desaparecimentos (relatório, 2018)

A falta de assistência jurídica constitui num vetor de tortura, assim como a constante falta de insumos básicos, como roupas e itens básicos de higiene, em afronta a regras internacionais e nacionais: [...estas condições são profundamente torturantes e compõem o cotidiano das pessoas privadas de liberdade há cerca de dois anos] (p.64).

Entre as incontáveis violações de direitos humanos a que são submetidas as pessoas privadas de liberdade, as mais perversas e que constituem fonte de maiores sofrimentos são as violações causadas pela falta de alimentos, (relatório, 2018, p.64):

Nos espaços de privação de liberdade, contudo, a alimentação não se apresenta como um direito assegurado, mas como um elemento indutor de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. É assim, por exemplo, quando verificamos a péssima qualidade da comida oferecida, muitas vezes, a única fonte nutricional a que pessoas presas podem ter acesso. Ou, ainda, na irregularidade nos horários de fornecimento, às vezes, com longos intervalos entre uma refeição e outra.

Ademais, o acesso à água quer para consumo, quer para higiene também é precário o que constitui fonte de doenças. O atendimento à saúde é praticamente inexistente e violador dos direitos mais elementares se se considerarem as condições de superlotação, privação de alimentos e higiene.

A descrição documentada pela primeira vez pelo MNPCT, com o nível de detalhamento apresentado, indica a ocorrência de violações massivas de Direitos Humanos, na perspectiva da pesquisadora.

A Academia brasileira vem fundamentando idêntica perspectiva, quanto a um conceito alargado de tortura. Algumas teses de doutorado de referência vêm apresentando

essa perspectiva: as condições de habitabilidade das instituições de privação de liberdade, nomeadamente sistema prisional e sistema socioeducativo, provocam reflexões nessa direção.

Soares e Souza (2015, p.221), cujo tema de tese de doutorado consistiu em analisar o crime de tortura e as condições de superlotação prisional no Rio de Janeiro, a partir dos Relatórios do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (MEPCT/RJ), identificou várias práticas que, embora não se enquadrando nos métodos tradicionais de tortura, poderão, configurar este crime. Especificamente, foram descritos como tortura e outros TCDD, relatos de agressões físicas e verbais por agentes penitenciários, relatando o uso indiscriminado da força que serve não só para punir, como também para garantir obediência e controle social:

Tortura, violações de direitos, corrupção e tráfico de favores são algumas das práticas que compõem a rotina do sistema penitenciário do Rio de Janeiro. Em 74% das unidades prisionais analisadas nesta pesquisa houve denúncias expressas de torturas e outros maus tratos.

2.5 AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA A PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA

No Brasil, a construção de uma política de Estado de combate à tortura foi impulsionada no ano 2000, com a visita do Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU), sobre Direitos Civis e Políticos incluindo as Questões de Tortura e Detenção, a convite do Estado brasileiro. Sir Nigel Rodley visitou o sistema carcerário brasileiro¹⁶ e o relatório¹⁷ apresentado tornou-se num marco da prevenção e combate à tortura, quer para a sociedade civil organizada, quer para o governo federal.

Logo nas primeiras páginas desse relatório, o Relator Especial determina que a prática da tortura no Brasil é um crime de oportunidade e uma característica endêmica do sistema prisional brasileiro, considerada pela sociedade em geral como medida adequada para punir criminosos.

O fim da Ditadura Militar em 1985 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 não foram capazes de erradicar este mal. Apesar do pujante arcabouço legal,

¹⁶ O Relator Especial efetuou visitas nos seguintes Estados: Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Pará. Visitou delegacias, centros de detenção, prisões e centros de detenção juvenis.

¹⁷ Para uma leitura completa do relatório: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/01/Report-of-the-Special-Rapporteur-on-Torture-Visit-to-Brazil-2001.pdf> (consultado em 5 de junho de 2018).

construído nas últimas décadas, existe um fosso profundo entre a normatividade e a realidade no interior das instituições de privação de liberdade. Meira et al. (2010, p.298) referem que:

...a tortura permanece e é atualizada em pleno Estado de Direito, mesmo diante de instrumentos normativos internacionais e nacionais que a condenam... A presença da tortura, ainda vigente, atende a critérios ideológicos e materiais de oportunidade, circunstância e conveniência, que acabam por perpetuá-la como recurso legítimo de controlo do suposto perigoso.

Na prática, os mesmos métodos de tortura mantiveram-se em todo o território, em locais de privação de liberdade, sob tutela do Estado e com destaque para o sistema penitenciário e sistema socioeducativo¹⁸. Na verdade, como se abordará mais à frente neste capítulo, novos métodos de tortura foram implementados.

Do impacto provocado por este relatório derivaram as primeiras ações do governo federal no sentido de prevenir e combater a tortura: a criação da Campanha Nacional Permanente contra a Tortura.¹⁹ Essa campanha que vigorou entre 2001 e 2004 apresentava duas ações fundamentais: a implementação da linha SOS Tortura, encarregada de receber e tratar denúncias relacionadas com a prática deste crime e a mobilização, articulação da sociedade civil em torno deste tema.

O papel da Conferências Nacionais de Direitos Humanos também merece destaque uma vez que as suas deliberações contribuíram para a necessidade de se encontrar uma resposta sistêmica, envolvendo vários atores, para o flagelo da tortura.

Em 2005 foi criada a Coordenação-Geral de Combate à Tortura (CGCT), na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República²⁰, durante a gestão do Ministro Paulo Vannuchi.

A primeira ação de destaque da CGCT constituiu na coordenação da redação do Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura (PAIPCT) e que contou com a contribuição de especialistas de várias áreas. Idealizado com base no Relatório de Sir Nigel Rodley, nomeadamente, nas recomendações nele constantes, apresenta um

¹⁸ O Sistema Penitenciário e sistema socioeducativo são os mais documentados por órgãos de governo e da sociedade civil.

¹⁹ <http://www.mdh.gov.br/assuntos/combates-as-violacoes/programas/coordenacao-geral-de-combate-a-tortura/campanha-nacional-permanente-de-combate-a-tortura>. Acesso em 1 de maio de 2018. A Campanha foi executada através de convênio celebrado entre o Movimento Nacional dos Direitos Humanos e a Secretaria Estadual de Direitos Humanos do Ministério da Justiça.

²⁰ Hoje Ministério dos Direitos Humanos.

perfil da tortura no país e elenca ações necessárias para a erradicação à tortura. Essas ações deveriam ser implementadas de forma articulada entre poderes.

Ademais, o PAIPCT impulsionava a implementação de comitês de prevenção e combate à tortura nos estados federados, ou sua reativação assim como a formação e capacitação de agentes públicos no campo da perícia e integrantes da sociedade civil. Propunha ainda a construção de diagnóstico sobre situação da tortura no Brasil (MEIRA et al., 2010).

A CGCT torna-se então responsável pela implementação desse Plano, assim como pela coordenação do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura²¹, que discutiu a proposta de Anteprojeto de Lei sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

O PAIPCT foi atualizado em 2010 para contemplar o Protocolo Facultativo à Convenção Contra Tortura ONU, ratificado pelo Brasil em 2007.

Ademais, o 3º Plano Nacional dos Direitos Humanos (PNDH-3), no Objetivo Estratégico III indicou a necessidade de consolidação de uma política nacional para a erradicação da tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Precedido pelo PNDH1 e pelo PNDH2, todos os programas previam a implementação de políticas de prevenção e combate à tortura (ARANTES, 2011).

Hoje, a Coordenação Geral de Combate à Tortura e Violência Institucional (CGCTVI)²² centra suas ações na articulação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), criado pela Lei 12.847/2013.

Especificamente compete-lhe:

- a articulação política com órgãos do Governo Federal sobre a temática;
- criação e fomento a Comitês e Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura nas unidades federativas;
- Realização de capacitações para membros Comitês e Mecanismos de prevenção e Combate à Tortura, representantes do sistema de justiça e do sistema de segurança pública, e também para a sociedade civil;

²¹ Instituído pelo Decreto Presidencial de 26 de junho de 2006.

²² Informação obtida em: <http://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/prevencao-e-combate-a-tortura/coordenacao> Acesso em 2 de agosto de 2018.

- implementação do Protocolo de Istambul – Manual para a Investigação e Documentação Efetiva da Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanos ou Degradantes e;
- criação de indicadores sobre a tortura.

3 O MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA

3.1 O PROTOCOLO FACULTATIVO À CONVENÇÃO DA TORTURA DAS NAÇÕES UNIDAS E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES (OPCAT)

A obrigação do Estado brasileiro de instituir e implementar um órgão independente²³ responsável pela prevenção e combate à tortura, resulta da ratificação²⁴ do Protocolo Facultativo à Convenção da Tortura das Nações Unidas e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT).

Em linhas gerais, o Estado brasileiro comprometeu-se a implementar, no prazo de um ano após ratificação, um órgão composto por especialistas dedicados exclusivamente ao monitoramento de locais de privação de liberdade. No entanto, a sua implementação aconteceu quase 8 anos depois da assinatura do decreto de ratificação.

Compreender o escopo de aplicação do OPCAT é fundamental, na medida em que permite entender a racionalidade e os fundamentos a partir dos quais o MNPCT foi construído. Steinerte e Murray (2009) referem que as formas tradicionais de monitoramento dos tratados de direitos humanos (baseadas em relatórios dos Estados e no sistema de denúncias individuais ou entre os Estados), estão ausentes do OPCAT.

O art. 1º do Protocolo apresenta claramente os seus objetivos: a criação de um órgão internacional, o Subcomitê de Prevenção e Combate à Tortura (SPT)²⁵ e órgãos nacionais, denominados de Mecanismos Preventivos Nacionais (MPN's). Ambos os órgãos, têm a prerrogativa da realização de visitas a locais de privação de liberdade, sem

²³ O Brasil assumiu também o compromisso de instituir esse órgão um ano após a ratificação do OPCAT, contudo isso só aconteceu cerca de cinco anos depois, em 2013.

²⁴ O OPCAT foi ratificado através do Decreto 6.085, de 19 de abril de 2007 e que poderá ser consultado em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6085.htm (acesso em 15 de julho de 2018).

²⁵ Os Estados que ratificassem o OPCAT, comprometiam-se a receber, nas unidades de privação de liberdade, a visita de um órgão independente internacional de monitoramento.

notificação prévia. Um segundo grande destaque é que a atuação do SPT e dos Mecanismos nacionais, se centra no carácter preventivo.

A principal ideia que esteve na origem da redação do OPCAT é a concepção de que a tortura e outros TCDD são crimes que podem ser prevenidos, portanto, trata-se do primeiro tratado da ONU com foco na implementação e no trabalho de campo (Murray et al., 2011).

Quanto ao escopo de aplicação do OPCAT, conforme é definido no art.4º, se aplica a todas as unidades de privação de liberdade, tuteladas pelo Estado e não somente locais de detenção de indivíduos, em virtude de suspeita ou condenação legal pelo cometimento de crime. Ademais, o conceito estende-se também a locais sob tutela privada, com conhecimento do Estado e que poderão consistir em hospitais privados, casas de cuidados continuados, locais de detenção mantidos por grupos paramilitares ou de tráfico de pessoas. A construção deste conceito consistiu num dos principais pontos de disputa durante a redação do Tratado, já que poderia conflitar com o princípio de soberania dos Estados (Murray et al. 2011).

O art. 11 do OPCAT define o mandato do SPT, incumbido de visitar os locais de privação de liberdade e fazer recomendações aos Estados-Parte sobre tortura e outros TCDD. Ademais, o SPT tem a missão de assistir tecnicamente os Estados na criação e funcionamento dos mecanismos nacionais.

A ratificação do OPCAT compromete os Estados, a concederem ao SPT acesso irrestrito aos locais de privação de liberdade, assim como a informações relativas ao número de pessoas custodiadas, tratamento, instalações e equipamentos. O SPT tem ainda a prerrogativa de entrevistar essas pessoas, sem testemunhas e de forma privada.

O OPCAT estabelece um sistema internacional de prevenção à tortura cuja eficácia reside na criação e atuação dos MPN's (Steinerte e Murray, 2009). A estrutura básica dos MPN's é estabelecida no OPCAT, nos artigos 17 e 18. Sua característica principal constitui numa atuação independente, do órgão, e dos peritos que o compõem. Sua composição deverá atender a equilíbrios de gênero, assim como às minorias e grupos étnicos existentes.

O Tratado não detalha em pormenor como os MPN's devem ser constituídos e cada Estado é livre para determinar como devem ser criados, assim como a sua institucionalidade. No entanto exige-se que as visitas aos locais de privação de liberdade ocorram de forma regular, com cunho preventivo e que seja garantida a independência do órgão. O artigo 19 determina que os poderes mínimos são:

- exame regular aos locais de permanência de pessoas privadas de liberdade, com um olhar fortalecedor da proteção contra a tortura ou outros TCDD;
- prerrogativa de fazer recomendações a autoridades no que concerne a melhoria das condições dos locais, considerando as normas da ONU;
- proposição de novos projetos de lei ou observações.

Esses poderes são acrescidos de (art.20):

- acesso a toda a informação em relação ao número de pessoas privadas de liberdade: número de pessoas, locais;
- acesso a toda a informação referente ao tratamento dado às pessoas privadas de liberdade assim como a condições de detenção;
- acesso a todos os locais de detenção, instalações e serviços;
- realização de entrevistas privadas com pessoas privadas de liberdade sem testemunhas, pessoalmente ou com tradutor, ou qualquer outra pessoa que se considere que tenha informação relevante;
- liberdade na escolha dos locais a visitar e das pessoas a entrevistar;
- direito de contatar o SPT para enviar informação e encontrá-lo.

À semelhança do SPT, os MPN's deverão ter sua atuação caracterizada pela prevenção do cometimento do crime de tortura e outros TCDD nos espaços de privação de liberdade. Steinerte e Murray (2009) referem que uma visita preventiva difere da visita que é realizada com o objetivo de investigar denúncias de violações já ocorridas. É exatamente nesse aspecto que reside o potencial dos Mecanismos e conforme se analisará neste capítulo, as características do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) se espelham nos artigos supra descritos.

3.2 O SISTEMA NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA

Com o SNPCT, o Brasil inaugura uma nova forma de pensar as estratégias de erradicação da tortura e reforça os mecanismos tradicionais de enfrentamento deste crime que persiste nas práticas daqueles responsáveis por custodiar pessoas privadas de liberdade (Brasil, p.25).

3.2.1 Funcionamento e Integrantes

A Lei 12.847/2013 ao instituir o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT) constitui um marco legal para a prevenção e combate a esse crime. A construção de uma política pública alicerçada num sistema, objetiva apresentar uma resposta concertada de várias entidades responsáveis por um mesmo problema público e não é inédita no Brasil²⁶.

Nesse sentido, a lógica por detrás da criação do SNPCT teve como principal objetivo fomentar a articulação e a atuação em rede de órgãos fundamentais na prevenção e combate à tortura: o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária²⁷ (CNPCC) e o órgão do Ministério Extraordinário da Segurança Pública (MESP) responsável pelo sistema penitenciário nacional, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)²⁸. A Lei 12.847/2013 considerou a atuação desses órgãos como de importância vital para a prevenção e combate à tortura, consequentemente, sua integração no Sistema é obrigatória.

A atuação sistêmica desses órgãos permitiria a criação de uma sinergia capaz de impactar em ações preventivas e de combate à tortura. Em Brasil (2015, p.29) é apresentado entendimento do que consistiria a sua atuação:

A ação cooperativa entre os integrantes do SNPCT por meio da troca de informações e intercâmbio de boas práticas situa-se no centro do seu funcionamento, que também tem a atribuição de coordenar, executar, fiscalizar e monitorar as políticas públicas de prevenção e combate à tortura.

Além desses órgãos, a Lei 12.847/2013, no art. 2º, § 2º, estabelece que outras entidades poderão compor o SNPCT ainda que sua participação não seja obrigatória:

²⁶ O Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são exemplos de políticas públicas que têm por fundamento um sistema.

²⁷ ...órgão do Ministério da Justiça com poderes consultivos e deliberativos, incumbido de fixar as diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da justiça criminal e execução das penas e das medidas de segurança, promover estudos, sugerir metas e prioridades para a política criminal e penitenciária, assim como promover a avaliação periódica do sistema criminal, Brasil, 2015, p.32).

²⁸ É o órgão administrativo-executivo de política penitenciária nacional tem como principais funções acompanhar as normas de execução penal a nível nacional, e pode também inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos e serviços penais, assistir as unidades federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos na Lei de Execução Penal, e colaborar com as unidades federativas mediante convênio.

- Comitês e mecanismos estaduais e distrital de prevenção e combate à tortura;
- Órgãos do Poder Judiciário com atuação nas áreas de infância, de juventude, militar e de execução penal;
- Comissões de direitos humanos dos poderes legislativos federal, estaduais, distrital e municipais;
- Órgãos do Ministério Público com atuação no controle externo da atividade policial, pelas promotorias e procuradorias militares, da infância e da juventude e de proteção ao cidadão ou pelos vinculados à execução penal;
- Defensorias públicas;
- Conselhos da comunidade e conselhos penitenciários estaduais e distrital;
- Corregedorias e ouvidorias de polícia, dos sistemas penitenciários federal, estaduais e distrital e demais ouvidorias com atuação relacionada à prevenção e combate à tortura, incluídas as agrárias;
- Conselhos estaduais, municipais e distrital de direitos humanos;
- Conselhos tutelares e conselhos de direitos de crianças e adolescentes; e
- Organizações não governamentais que reconhecidamente atuem no combate à tortura.

A inclusão de Comitês e Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura, no topo da listagem de entidades passíveis de integração no Sistema, poderá ser uma indicação da sua presença prioritária, considerando seu conhecimento do contexto da prática da tortura no estado e proximidade das autoridades locais competentes (Brasil, 2015). Todas as restantes organizações enunciadas têm responsabilidades no combate à tortura e realizam inspeções a unidades de privação de liberdade, portanto sua atuação sistêmica se faz essencial para a construção de avanços na prevenção e combate à tortura.

O Decreto 8.154/2013 regulamenta o funcionamento SNPCT, cuja coordenação é da responsabilidade da Secretaria Nacional de Cidadania do MDH ²⁹. O seu art. 4º, § 1º, prevê que Comitês e Mecanismos Estaduais e Distrital de Prevenção e Combate à Tortura

²⁹ O decreto faz referência à extinta SDH/PR.

possam integrar o SNPCT por meio de termo de adesão³⁰ e regulamentação complementar cuja elaboração incumbe ao MDH.

Ademais esse mesmo decreto, no art. 3º, determina quais os objetivos do Sistema são: atuação articulada e cooperativa entre seus membros, a adoção de instrumentos que propiciem o intercâmbio de informações, assim como a difusão de boas práticas, a articulação de ações, projetos e planos entre todas as entidades, quer as que integram obrigatoriamente o SNPCT, quer outras supra mencionadas. Finalmente, o SNPCT deverá fortalecer todas as redes que tenham finalidade idêntica à sua.

3.2.2 Princípios e Diretrizes do SNPCT

Os princípios que definem a atuação do SNPCT são elencados na Lei 12.847/2013, em seu art.4º. No topo encontra-se o princípio dos princípios já que consubstancia avanço civilizacional ímpar: a proteção à dignidade da pessoa humana, portanto presume-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 inspirou a redação da lei. Os restantes princípios elencados: universalidade, objetividade, igualdade, imparcialidade, não seletividade e não discriminação são princípios típicos de políticas públicas em direitos humanos conforme se apresentou no capítulo deste trabalho.

Todas as normas referentes ao SNPCT devem ser interpretadas à luz desses princípios, que se espelham para todo o entendimento do Sistema. Por exemplo, o princípio da imparcialidade e o princípio da objetividade impõem que a atuação dos órgãos do SNPCT seja livre de qualquer tipo de pressão política ou social (Brasil, 2015).

Quanto aos princípios da universalidade e imparcialidade indicam que a atuação do SNPCT deverá abranger todo o imenso território brasileiro de forma equilibrada e livre de atuação parcial.

Ademais, o art. 5º, em complementação ao art. 4º, ambos da Lei 12.847/2013, estabelece as diretrizes que deverão dirigir toda a atuação do Sistema. A primeira diretriz constitui no respeito integral aos direitos humanos, em especial aos direitos das pessoas em privação de liberdade. A diretriz aponta que, em momento algum, o SNPCT poderá ter uma atuação diferenciada da linha de proteção e promoção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

³⁰ Publicado e regulamentado através da Portaria nº324, de 3 de agosto de 2015 que poderá ser consultada em: http://www.lex.com.br/legis_27012349_PORTARIA_N_324_DE_3_DE_AGOSTO_DE_2015.aspx (acessado em 1 de agosto de 2018).

A segunda diretriz reforça que se está perante uma política pública de articulação em rede de atores chave no combate à tortura, ao promover a articulação do SNPCT com esferas de governo e de poder e com os órgãos responsáveis pela segurança pública, pela custódia das pessoas privadas de liberdade, por locais de internação de longa permanência e pela proteção de direitos humanos.

Finalmente, a terceira diretriz, estipula que o SNPCT adote medidas para a prevenção e combate à tortura e outros Tratamentos Cruéis Desumanos ou Degradantes (TCDD), o que vai para além do seu papel de articulador da política e lhe atribui um papel proativo e com consequências práticas para a política.

No seu terceiro Relatório Anual (2018), o MNPCT sublinha a importância da reprodução do modelo do SNPCT nos estados federados e Distrito Federal. Assim o Sistema seria integrado pelos sistemas de cada unidade federativa. O Mecanismo na sua atuação e interlocução com autoridades estatais dos três poderes tem vindo a promover a sua sensibilização para a importância de criação de comitês e mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura, assim como de criação de sistemas estaduais que integrem o SNPCT.

Destaca-se que a lei teve também como objetivo incluir a participação social na formulação de políticas públicas de prevenção e combate à tortura e possibilitar um eficaz intercâmbio de informações, assim como difundir boas práticas e experiências exitosas.

3.3 CARACTERÍSTICAS

3.3.1 *Considerações Gerais*

O mecanismo é a principal novidade da Lei nº 12.847/2013 porque instaura uma nova forma de enfrentamento à tortura expressada no enfoque preventivo e na identificação de fatores de risco e menos na perspectiva reativa e na responsabilização dos perpetradores, tarefa deixada para os órgãos repressivos do sistema de justiça criminal...o MNPCT visa prevenir a tortura por meio de inspeções regulares a lugares de privação da liberdade e o diálogo com autoridades baseado em recomendações (Brasil, 2015, p.25).

O grande destaque da Lei 12.847/2013 consistiu na criação do MNPCT, órgão dedicado exclusivamente ao tema da prevenção e combate à tortura, em locais onde se encontrem pessoas privadas de liberdade. Sua instituição resulta da ratificação do OPCAT pelo Estado brasileiro e sua criação consiste, portanto, no cumprimento de uma obrigação internacional.

O art. 8º determina que o MNPCT é o órgão responsável pela prevenção e combate à tortura e outros TCDD, conforme estipulado no art. 3º do OPCAT. O olhar preventivo voltado a situações que propiciem o cometimento de tortura ou outros TCDD caracteriza sua atuação e consiste no grande diferencial deste órgão. Uma das suas características fundamentais é a possibilidade de realização de visitas surpresa³¹ a estes espaços o que é determinante, para a boa execução de sua missão.

É fundamental precisar quem são as pessoas privadas de liberdade. O art. 2º, inciso II, da Lei 12.847/2013, determina que são pessoas obrigadas por mandato, ou ordem judicial, administrativa ou policial, a permanecerem em certos locais públicos ou privados, como locais de longa permanência, centros de detenção, estabelecimentos penais, hospitais psiquiátricos, casas de custódia, instituições socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei e centros de detenção disciplinar em âmbito militar³²

Apesar de o MNPCT ser na sua essência um órgão preventivo, por exigência do OPCAT, o modelo brasileiro conferiu ao Mecanismo um papel reativo perante violações de direitos humanos (Brasil, 2015), o que vai além das disposições do OPCAT. Nesse sentido, o art. 9, inciso III, determina que o Mecanismo poderá requerer às autoridades a instauração de procedimento criminal e administrativo, perante indícios da prática de tortura ou outros TCDD. Ademais o MNPCT poderá solicitar a realização de perícias oficiais. O MNPCT detém poder especial para denunciar e requerer a apuração de fatos pela polícia.

3.3.2 Os Peritos: Perfil, Seleção e Independência

A Lei 12.847, de 2 de agosto de 2013, que institui o SNPCT, no art. 8º, § 1º, estipula que o MNPCT seja composto por 11 peritos e peritas³³ [...entre pessoas com notório conhecimento e formação de nível superior, atuação e experiência na área de prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes...].

³¹ O Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras penas cruéis, desumanas ou degradantes incentiva a ocorrência destas visitas periódicas.

³² Assim como em instalações mantidas pelos órgãos elencados no art. 61 da Lei de Execução Penal.

³³ inaugurada com a nomeação de nove peritas e peritos, no dia 11 de março de 2015. Em 2016, após a chegada de mais dois peritos, o Mecanismo contou pela primeira vez com sua composição completa, de 11 (onze) peritos, com mandatos variados de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

A opção do legislador por um perfil de destaque, é clara. Os peritos do Mecanismo deverão possuir uma formação que alie conhecimento técnico superior, a conhecimento prático sobre a temática da tortura e outros TCDD, o que pressupõe experiência de visitação aos locais de privação de liberdade. O legislador foi particularmente exigente, uma vez que definiu que o conhecimento tem que ser notório, destacado.

A Lei 12.847/2013, art. 8º, § 4º, determina que não poderão ser peritos, pessoas que exerçam cargos executivos em agremiação partidária ou que não tenham condições de desempenhar a função com imparcialidade.

O Decreto 8.154/2013, no art. 3º, acrescenta que não poderão tomar posse peritos vinculados a redes e entidades da sociedade civil, de ensino e pesquisa, entidades representativas de trabalhadores, estudantes e empresários vinculados ao Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT). Conforme o art. 10 desse mesmo decreto, incumbe ao CNPCT a seleção dos 11 peritos, (seguida de nomeação pelo Presidente da República). O mandato é de 3 anos, podendo ser renovado apenas uma vez, por igual período.

As proibições supra descritas são de importância destacada, na medida em que tentam garantir a atuação imparcial e independente do MNPCT.

Ademais, o procedimento de escolha dos peritos deverá ser detalhado em ato do CNPCT. Ainda que não seja função do decreto detalhar como essa seleção deverá ocorrer, o art. 10, § 1º e 2º, estabelecem orientações gerais e fundamentais: o processo de seleção deverá ser divulgado amplamente e caracterizar-se pela transparência e escolha representativa de diversidade de raça³⁴ e etnia, gênero e região.

Destaca-se como característica fundamental do mandato dos peritos a garantia da independência de sua atuação:

A independência é a espinha dorsal do MNPCT, sem a qual sua efetividade estaria absolutamente comprometida. A independência de um organismo é verificada a partir de alguns elementos, como o processo de escolha aberto e participativo, a garantia do mandato, liberdade de atuação sem interferência direta de autoridade pública ou privada, e com recursos financeiros garantidos. É importante também que essa independência seja percebida e reconhecida pelo público em geral (Brasil, p.64).

³⁴ O 4º Processo de seleção de escolha dos peritos (edital nº3 de 2 de janeiro de 2018) estabeleceu que das 5 vagas disponíveis, 2 foram destinadas ao Sistema de Ação Afirmativa. O edital nº 2 previa apenas como um dos critérios, a diversidade de raça e etnia. A consulta dos editais poderá ser feita em: <http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/comite-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura/representantes/editais-do-sistema-nacional-de-combate-a-tortura> (acesso em 10.09.2018).

Respeitando essa independência, os peritos só poderão ser destituídos pelo Presidente da República, em caso de condenação penal transitada em julgado ou processo administrativo disciplinar. O seu mandato está protegido de vontades políticas ou outro tipo de interferências.

A análise dos três relatórios já produzidos pelo MNPCT demonstra um amadurecimento do próprio órgão, assim como uma evolução no perfil dos peritos selecionados. Após a realização de quatro processos de seleção, uma breve consulta aos editais de seleção evidencia um aprimoramento em relação ao perfil exigido. Nesse sentido observa-se que é requisito que os peritos possuam conhecimento técnico sobre a temática, mas também experiência comprovada na inspeção aos locais de privação de liberdade.

A independência do Mecanismo consubstancia-se também financeiramente e é da responsabilidade do MDH a atribuição desses recursos. Sua gestão é feita pelo Mecanismo sem interferências de outras entidades.

3.3.3 Prerrogativas e Privilégios

O art. 10 da Lei 12.847/2013 estabelece as prerrogativas e privilégios do MNPCT que o tornam num órgão único dentro da estrutura do executivo. Esse artigo é, sem dúvida um dos artigos chave da lei, protegendo a atuação do Mecanismo enquanto órgão independente, como também dos próprios peritos. Através desses dispositivos estão garantidas que as inspeções sejam levadas a cabo de forma inteiramente independente de qualquer pressão política ou de outro grupo de interesses.

A primeira prerrogativa concede ao Mecanismo autonomia das posições e opiniões adotadas no exercício das suas funções: esta é, provavelmente, a prerrogativa mais singular, na medida em que torna o MNPCT único órgão que integra o poder executivo federal, com a prerrogativa de poder manifestar suas posições e opiniões autonomamente, independentemente de hierarquia. Considerando a natureza de suas atribuições, caso a independência do MNPCT não estivesse garantida, que comprometeria o desempenho de suas funções, assim como a própria transparência de sua atuação.

Ademais, o Mecanismo tem acesso irrestrito todas as informações e registros relativos às pessoas privadas de liberdade: número, identidade, condições de detenção e tratamento. Poderão dirigir-se diretamente aos locais onde constam os arquivos, assim

como verificar arquivos digitais. Em caso de informações sigilosas, os peritos poderão acessá-las, mas não as divulgar (Brasil, 2015).

Os peritos têm também a prerrogativa de entrevistar essas pessoas, assim como qualquer funcionário da unidade, de forma reservada, sem testemunhas e em local reservado, de forma a garantir a segurança.

O acesso irrestrito estende-se a todas as unidades de privação de liberdade, número e localização, a escolha dos locais a visitar é livre, assim como todos os seus espaços, o que compreende, não só locais onde ficam pessoas privadas de liberdade, como áreas de isolamento, locais de castigo e ainda áreas administrativas e cozinha, enfermarias e cantinas (Brasil, 2015).

Os peritos poderão fazer os registros que considerarem necessários e demandar todo o tipo de informações, como por exemplo informações quanto à arquitetura e engenharia do estabelecimento, informações relacionadas ao pessoal administrativo, e a todos os serviços prestados dentro da unidade em inspeção (Brasil, 2015).

Finalmente, o MNPCT detém a prerrogativa de solicitar a realização de perícias oficiais, em consonância com normas e diretrizes internacionais.

Quanto às informações obtidas nas visitas, a Lei 12.847/2013 estipula que todas as informações obtidas são públicas e podem fazer prova em juízo. Estão protegidas as informações pessoais de forma a proteger intimidade, segurança, vida privada, honra ou imagem. É proibida publicação de qualquer dado pessoas sem seu consentimento expresso. Nesse sentido, a equipe que realizar a visita deverá estar preparada para tratamento de dados confidenciais quanto a esquemas de corrupção, fuga ou rebelião (Brasil, 2015). A lei assegura também que nenhuma pessoa, órgão ou entidade poderá sofrer represálias pelas informações fornecidas ao Mecanismo.

3.3.4 A Fundação de um Órgão

O primeiro grupo de peritos teve como principal missão fundar um órgão inserido numa estrutura de poder executivo, porém com características únicas, como autonomia e independência. A Lei 12.847/2013 e o Decreto 8.145/2013 estipulam que o MDH é responsável pelo apoio técnico financeiro e administrativo, no entanto, a missão de estruturação do órgão não foi executada com facilidade.

O primeiro Relatório Anual elaborado pelo MNPCT (2016, p.19 e 20) descreve a complexidade dessa tarefa, não revelada por uma simples leitura da lei. Portanto, os

primeiros meses após as primeiras nomeações dos peritos foram dedicados ao estabelecimento de um conjunto de [...diretrizes, protocolos, planejamento e análise das estruturas relacionadas à prevenção da tortura...] – o MNPCT dedicou-se à construção das bases de sua atuação, com foco na metodologia e no planejamento.

Uma de suas primeiras ações consistiu na elaboração do seu regimento interno³⁵, publicado na Portaria 20, de 12 de janeiro de 2016, do então Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e que estabelece o conjunto de princípios e regras que definem e harmonizam a atuação do MNPCT.

O regimento interno estabelece, no art. 3º, os nove princípios que regem e balizam a atuação do Mecanismo e que são eles: proteção da dignidade da pessoa humana, universalidade, igualdade, não discriminação, transparência, legalidade, imparcialidade, objetividade e confidencialidade.

Esse documento definiu que as principais decisões quanto ao funcionamento do MNPCT são estabelecidas pelo Pleno (art.11º) de todos os seus membros que deverá reunir-se mensalmente e extraordinariamente. O Pleno é responsável pelo planejamento, monitoramento e avaliação das ações do Mecanismo que se consubstanciam no planejamento estratégico bienal e plano de ação anual, definição das equipes de visita e constituição de grupos de trabalho, deliberação sobre protocolos de trabalho e representação, aprovação de relatórios de visita; aprovação de relatórios anuais e deliberação sobre recomendações.

Conforme é descrito no primeiro relatório anual (2015, p.21), os primeiros passos consistiram na articulação com organizações do poder público e sociedade civil. Outra etapa fundamental consistiu no mapeamento dos locais de privação de liberdade, e que se revelou tarefa hercúlea ainda não terminada.

Em um levantamento ainda incompleto, o MNPCT mapeou mais de 3.000 locais de privação de liberdade em todo o Brasil, entre penitenciárias, unidades socioeducativas, centros de triagem, unidades acolhimento institucional de crianças e adolescentes, instituições de longa permanência de idosos, hospitais psiquiátricos, comunidades terapêuticas etc.

³⁵ De acordo com as disposições da Lei 12.847/2013 e do Decreto 8.154/2013. O Regimento poderá ser consultado na íntegra em <http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/sistema-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-snpct/mecanismo/PORTARIAN20.pdf> (acesso em 5 de agosto de 2018).

Em maio de 2016, o Pleno do MNPCT elaborou sua primeira resolução que detalha as atribuições dos peritos que compõem, em regime de rodízio, a Coordenação Geral do Mecanismo, assim como os deveres dos demais peritos.

3.3.5 Critérios de Escolha dos Locais a Visitar e Metodologia de Visita

Conforme já mencionado, a criação de critérios de escolha dos estados e dos locais a serem visitados, assim como a formulação de uma metodologia de visita aos locais de privação de liberdade constituiu numa das primeiras tarefas do novo órgão. Considerando as dimensões continentais do Brasil e os milhares de locais de privação mapeados, fez-se necessária a construção de uma metodologia que permitisse um equilíbrio geográfico.

O primeiro Relatório Anual do MNPCT (2016) dá algumas indicações de como foi estruturar essas tarefas. Os critérios aplicados são o da regionalidade, como forma de evitar a predominância de visitas em alguns estados ou regiões e o recebimento de denúncias por órgãos federais. A ausência de informações e dados sobre um determinado local, também é considerado indicativo. Ademais, um quarto critério, previsto no art. 15, do Decreto 8.154/2013, determina que o MNPCT dará prioridade às denúncias vinculadas pelo CNPCT, CNPCP ou pelo DEPEN³⁶.

Além disso, o art. 4º da Resolução nº 3 do MNPCT, estabelece sete critérios para a escolha das unidades de privação de liberdade a visitar. Para além dos critérios supra referidos somam-se informações sobre tortura e outros TCDD que complementem diagnóstico conjuntural desenvolvido pelo MNPCT, no planejamento bienal. A resolução não indica especificamente qual a fonte dessas informações, referindo-se, especificamente a notícias veiculadas em meios de comunicação. Acrescenta-se ainda diversidade temática e a prioridade ao critério de gênero.

Uma vez determinados os locais a visitar, o MNPCT faz uma avaliação da conjuntura local através de uma articulação com sociedade civil e poder público assim como [...um levantamento de informações sobre os locais a serem visitados, conjuntura local, dados, análise de relatórios anteriores, diálogo com atores locais e de outras informações] (Relatório Anual, 2016, p.23).

³⁶ O primeiro Relatório Anual (BRASIL, 2016) refere que no seu primeiro ano de atuação, o MNPCT recebeu cerca de 20 denúncias, oriundas da sociedade civil e CNPCT que foram sistematizadas em bases de dados e utilizadas na preparação das visitas.

Com aproximadamente um mês de antecedência da visita oficial essas instituições comunicando a inspeção. Com o intuito de manter o sigilo das visitas, previsto na lei, o MNPCT não especifica quais os locais a serem visitados. A permanência em cada estado é de aproximadamente 5 dias e as equipes são geralmente compostas por 3 ou 4 peritos. Para além das visitas, realizam reuniões, in loco, com a sociedade civil, no início da visita e ao final, com órgãos do poder público estadual (Relatório Anual, 2016).

A Lei 12.847/2013 e o Decreto 8.154/2013 estabelecem algumas orientações de atuação no período que precede a visita. Assim, após a visita, o MNPCT prepara um relatório detalhando a visita, que deverá ser enviado, no prazo de 30 dias às autoridades do estado.

Com a preocupação de estruturar as visitas e dar transparência à sua forma de atuação, o MNPCT aprovou a Resolução nº 3, de 15 de dezembro de 2016, sobre protocolo de preparação de missão, execução e pós-missão. Essa resolução foi construída tendo por base diretrizes elaboradas pelo Subcomitê de Prevenção contra a Tortura (SPT), diretrizes de visitas para Mecanismos Nacionais Preventivos, elaborados pela Associação de Prevenção contra a Tortura (APT), publicações do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, e a partir da própria experiência do MNPCT, após quase dois anos de atuação.

A análise dessa resolução indica que as missões se dividem em 3 fases distintas: a fase da preparação da missão, a fase da missão e a fase pós-missão. A maior parte da resolução é dedicada a essa fase, pormenorizada em cerca de 50 artigos, em contraste com a primeira fase, descrita em cerca de 14 artigos, e sobretudo em contraste com a terceira fase, referente à pós visita, descrita apenas em 3 artigos da resolução). Seguidamente, analisa-se em detalhe, cada uma das três fases.

3.3.6 Preparação da Missão, Missão e Pós-Missão

A Resolução nº 3, em seu art. 9º, deixa claro que cada visita aos estados é precedida de um estudo aprofundado sobre a situação de fato e de direito do estado, como conjuntura política, econômica e social. Esse estudo é elaborado com foco nas estruturas de governo, e nas causas para a privação da liberdade e ainda é traçado o perfil da população privada de liberdade. Estudos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e estudos de comissões/ conselhos de direitos sobre privação de liberdade são usados como fontes de informação

Ademais são consideradas informações produzidas por organizações internacionais, como ONU e Sistema Interamericano. A nível local é considerado o trabalho e as informações produzidas pelo Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, caso existam, e de ou outros atores locais envolvidos na temática, tanto do poder público como da sociedade civil.

Essa etapa é complementada através de um conjunto de reuniões com os atores locais, poderes locais, sociedade civil e sistema de justiça. Essas reuniões têm como objetivo não só o aprofundar de informações, como também a construção de estratégias para divulgação do relatório de missão, monitoramento de recomendações formuladas no relatório final da visita e apoio em relação a represálias, caso as prerrogativas do MNPCT não sejam respeitadas.

Os anexos III e IV da Resolução nº 3 apresentam o exemplo de bases de dados para a sistematização das informações reunidas durante a preparação da visita. O anexo III determina que sejam coletadas as seguintes informações: tipo de unidades de privação de liberdade; nome da unidade de privação de liberdade; nome e endereços da direção; capacidade; lotação; público alvo por tipo de medidas de privação de liberdade (por exemplo: medida provisória, medida por sentença ou condenação, medida de segurança, internação médica, internação compulsória, medida por vulnerabilidade social, entre outros); perfil por gênero, raça e etnia das pessoas privadas de liberdade, número de mortes ocorridas dentro da unidade nos últimos anos e número de rebeliões ocorridas dentro da unidade nos últimos anos, denúncias e violações noticiadas na mídia referentes a violações de direitos na unidade.

A partir dos dados reunidos são escolhidas as unidades de privação a visitar e é elaborado um cronograma da missão. As informações recolhidas e a estruturação da missão deverão ser aprovadas pelo Pleno do MNPCT que contribui criticamente, de forma a aperfeiçoar a organização da missão.

Cerca de um mês antes da realização da visita são enviados ofícios às instituições do poder público e à sociedade civil local apresentando o Mecanismo, funções e prerrogativas, duração da missão. Os locais de privação de liberdade objeto de visita são apenas do conhecimento dos peritos (Relatório Anual, 2016). Trata-se de tentar garantir que os peritos percepcionem as condições dos locais de privação de liberdade, o mais próximo da realidade, sem alterações de substância.

A Resolução nº 3 detalha minuciosamente como deverão ser organizadas as missões do MNPCT e apresenta diretrizes de segurança e estabelece protocolos de visita, como o deslocamento dentro da unidade, celas, alojamentos e a possibilidade de realização de registros fotográficos.

A missão inicia-se com diálogos com a direção da unidade para explicação das prerrogativas do Mecanismo e é demandada lista de documentos institucionais. Conforme mencionado neste estudo, os peritos têm a prerrogativa de adentrarem em qualquer espaço, portanto, deverão ter um olhar aguçado a locais destinados a isolamento, castigos, grupos vulneráveis e demais locais como de atuação à saúde, trabalho e recreação, locais de armazenamento, confecção de alimentos. Conforme consta de suas prerrogativas poderão ser realizadas entrevistas às pessoas privadas de liberdade assim como aos funcionários. Na resolução nº3 são apresentadas diretrizes para a realização dessas entrevistas, que não poderão ser realizadas sem o consentimento do entrevistado.

Ao final da visita é realizada nova conversa com a direção da unidade, para devolutiva da visita e são abordadas preocupações sobre problemas graves identificados e que são da responsabilidade da direção. Também são transmitidas recomendações emergenciais e é feito o encaminhamento de casos de tortura a atendimento médico, requisição de realização de exames periciais e acionando as autoridades competentes.

A missão no estado não fica concluída sem a realização de reuniões com o poder público local, executivo, judiciário e legislativo, com o objetivo de dar a conhecer a visita realizada, solicitar informações, propor recomendações emergenciais, medidas de prevenção e combate à tortura, estabelecer estratégias de monitoramento das recomendações, assim como estabelecer medidas de prevenção a represálias.

O período pós-missão é constituído por duas sub etapas, conforme descrito na Resolução nº 3. A primeira etapa consiste na elaboração do relatório³⁷ da viagem, que deverá ser completado em até 30 dias e enviado ao Pleno do MNPCT para conhecimento e aprovação. O art. 63º da Resolução nº 3 estipula que no relatório deverá ser apresentada relação de causalidade, entre as informações coletadas e a ocorrência de tortura e outros TCDD, nos espaços visitados.

O segundo Relatório Anual (2017) do MNPCT destaca que a obrigatoriedade da elaboração do relatório específico de cada missão, permite uma atuação dinâmica e eficaz, com os responsáveis pelas unidades de privação de liberdade, poder executivo e poder

³⁷ Previsão no art. 9º e), IV, da Lei 12.847/2013.

judiciário, no momento pós visita. Essa dinamicidade é também conferida pelas recomendações. Portanto, a segunda etapa consubstancia-se na elaboração das recomendações dirigidas a órgãos e autoridades públicas, com vistas a garantir a efetivação dos direitos das pessoas privadas de liberdade e com um foco preventivo de tortura e outros TCDD.

3.3.7 Recomendações: Conceito e Objetivos

A elaboração de recomendações é uma exigência legal, com foco na prevenção da tortura. A Lei 12.847/2013, em seu art. 9º, inciso VI, estipula que compete ao MNPCT fazer recomendações e observações às autoridades públicas e privadas, responsáveis pelas pessoas em locais de privação de liberdade, com vistas a garantir a observância dos direitos dessas pessoas. A elaboração de recomendações é uma exigência do OPCAT que, no seu art. 19, item b, recomenda que os mecanismos nacionais sejam construídos com a prerrogativa de elaborarem recomendações às autoridades relevantes com o objetivo de melhorar o tratamento e as condições das pessoas privadas de liberdade e o de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Nem a Lei 12.847/2013, o Decreto 8.154/2013, ou o próprio OPCAT definem o conceito de recomendação, qual a sua importância e objetivos. Somente o segundo Relatório Anual do Mecanismo (2017, p.50) tenta construir uma definição do que constitui uma recomendação:

...providências a serem adotadas pelos mais diversos atores implicados na garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade, tais como: gestores de políticas públicas (saúde, educação, segurança, assistência social, trabalho); gestores das unidades de privação de liberdade; membros do sistema de justiça e de fiscalização/ controle social; diretores de cada unidade visitada.

As recomendações são elaboradas com o objetivo de eliminar ou diminuir determinadas situações que propiciam o cometimento do crime de tortura ou outros TCDD e, também, possibilitar aos destinatários dessas recomendações, uma autorreflexão acerca da sua atuação e responsabilização dos atos cometidos ou omissões praticadas (Relatório Anual, 2017).

Especificamente, as recomendações objetivam melhorias no tratamento e nas condições de privação de liberdade, aperfeiçoamento de políticas públicas de prevenção à tortura e outros TCDD, aprimoramento legislativo e administrativo. Nesse sentido

verifica-se que as recomendações consubstanciam o olhar preventivo do Mecanismo, como se depreende do seu Relatório Anual 2016-2017:

São nesses aspetos de garantias de direitos que as recomendações confeccionadas nos relatórios de missões do MNPCT são propostas, visto que o objetivo primordial do MNPCT em visitar espaços de privação de liberdade lhe confere um papel importante de controle externo ao identificar que em tais espaços a falta de rotina institucional nas áreas da saúde, trabalho, assistência, educação, fornecimento de insumos básico de higiene e alimentação gera oportunidade para a violação de direitos, tortura e maus tratos, que historicamente são invisíveis tanto para a sociedade quanto são aceites pelos governantes.

3.3.8 Recomendações: Elaboração e Monitoramento

O Guia Prático³⁸ sobre monitoramento de locais de privação de liberdade (2015) destaca que as recomendações devem ser dirigidas às autoridades com a responsabilidade sobre o lugar inspecionado, no sentido de se promoverem as alterações apontadas. É também indicado que essas recomendações tenham uma previsão temporal para sua implementação, no curto, médio ou longo prazo.

O primeiro Relatório Anual (2016) elaborado pelo MNPCT indica que no seu primeiro ano de atuação elaborou cerca de 813 recomendações. No intuito de facilitar a sua organização e monitoramento, o Mecanismo optou por construir um banco de dados, a partir de cerca de 84 categorias e subcategorias temáticas.

Os temas que mereceram maior número de recomendações são as 10 primeiras subcategorias e considerando um critério de frequência de ocorrência, poderão ser considerados os maiores problemas encontrados nas unidades de privação de liberdade. Destacam-se (Relatório Anual 2016, p.92):

- Atenção à saúde;
- Criação e alteração de normas internas;
- Controle externo pelo sistema de justiça e por outros órgãos fiscalizadores;
- Articulação intersetorial entre órgãos do Estado e desses com atores não governamentais;

³⁸ Elaborado por OEI, APT e SDH/PR em 2015 e disponível em https://www.apt.ch/content/files_res/monitoramentode-locais-de-detencao.pdf Acessado em 10 de agosto de 2018.

- Infraestrutura e organização do espaço físico;
- Criação e fortalecimento de comitês e mecanismos estaduais;
- Formação e Capacitação de profissionais;
- Medidas de segurança;
- Monitoramento sistemático e periódico das unidades por órgãos de controle;
- Contratação de profissionais e realização de concurso público;

Em sede de produto de consultoria³⁹ contratada pela CGCTVI, no Produto 3 que teve como objetivo a construção de um banco de dados sobre recomendações⁴⁰ nacionais de prevenção e combate à tortura, nomeadamente recomendações produzidas pelo Mecanismo, levou a algumas considerações pela parte da consultora. Assim, foram reunidas cerca de 1.715 recomendações, das quais 1.649 foram atribuídas ao MNPCT, em quase três anos de atuação⁴¹. A consultora verificou que, contrariamente às recomendações internacionais que se caracterizam pela amplitude, as recomendações produzidas pelo Mecanismo são concretas e específicas, geralmente dirigidas ao estado ou unidade de privação de liberdade objeto da inspeção: [Proibir, imediatamente, o porte e o uso de armas de fogo e munições letais no interior de estabelecimentos prisionais no estado do Mato Grosso, de acordo com o disposto na Regra 82 das Regras de Mandela].⁴²

Essa análise possibilitou algumas ponderações específicas, feitas pela consultora, sobre o trabalho do Mecanismo, em que é questionada se é função do Mecanismo fazer recomendações sobre todas as violações de direitos? Em resposta à questão formulada parece que, realmente, estaríamos perante o tipo de recomendações da responsabilidade de Mecanismos Estaduais. Considerando que existem apenas três mecanismos estaduais implementados (Rio de Janeiro, Roraima e Pernambuco), verifica-se que o Mecanismo Nacional tenta desempenhar o duplo papel.

³⁹ A solicitação de informações ao Ministério de Direitos Humanos, Coordenação Geral de Combate à Tortura e à Violência Institucional, deu-se por meio do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), no âmbito do processo nº 00083.000260/2018-40, tendo sido obtidas cópias dos Produtos 3 e 4 do Projeto PNUD BRA/16/020 – seguimento e implementação de compromissos nacionais e internacionais em direitos humanos fortalecidos, de 16 de fevereiro de 2018.

⁴⁰ O Produto 2 da consultoria teve como objetivo a construção de um banco de dados sobre recomendações internacionais.

⁴¹ A análise das recomendações iniciou-se com o primeiro relatório, em 2015, e terminou em dezembro de 2017.

⁴² MNCPT, 2017, Mato Grosso; Cadeia Pública de Nova Mutum.

3.3.9 O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – O Órgão de Controle do Mecanismo

O CNPCT é o órgão de participação social do SNPCT. Foi criado com o objetivo de reunir num mesmo órgão colegiado, os principais atores governamentais e não governamentais envolvidos com a prevenção e combate à tortura.

Na verdade, esse órgão já existia⁴³, ainda que com outra configuração e objetivos, portanto a Lei 12.847/2013 deu-lhe uma nova configuração bastante ampliada. O secretariado incumbe ao MDH: trata-se de órgão integrante do Ministério (art.8º). É composto por 23 membros: 11 membros pertencentes ao poder executivo federal⁴⁴ e 12 membros pertencentes à sociedade civil (conselhos de classes profissionais e organizações da sociedade civil) portanto, com presença majoritária desse grupo⁴⁵. Também existe a possibilidade de existirem convidados permanentes do sistema de justiça, como por exemplo o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Conselho Nacional Judiciário (CNJ) e o Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE).

O art. 6º da Lei 12.847/2013 detalha a principal função do CNPCT que constitui em [...prevenir e combater a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis desumanos ou degradantes...] essa disposição revela a sua importância chave. O detalhamento ambicioso que se segue a esta disposição (são dezesseis incumbências) evidencia a importância do Comitê dentro do SNPCT assim como seu papel estratégico na prevenção e combate à tortura.

⁴³ O Decreto de 26 de junho de 2006 criou o Comitê Nacional para a Prevenção e Controle da Tortura no Brasil e dedicou-se à redação do projeto de lei sobre implementação do OPCAT: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10868.htm (acessado em 1 de setembro de 2018).

⁴⁴ O Art.8º do decreto 8.154/2013, inciso I a)-k) determina como representantes governamentais, um titular e um suplente: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (hoje MDH); Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Educação; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; e Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

⁴⁵ O Decreto 8.153, art. 8º, incisos I, II e III determina que a representação da sociedade civil deverá ser composta por: dois representantes titulares de conselhos de classes profissionais; oito representantes titulares de movimentos sociais, fóruns, redes, entidades da sociedade civil com atuação relacionada à prevenção e ao combate a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; e dois representantes titulares de entidades representativas de trabalhadores, estudantes empresários e instituições de ensino e pesquisa, cuja atuação esteja relacionada à prevenção e ao combate a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

As primeiras disposições são demonstrativas da sua função de controle da política: ambas as disposições se iniciam por acompanhar, avaliar e propor ações, programas, projetos e planos de prevenção e combate à tortura, assim como no aprimoramento de atuação dos próprios órgãos públicos, nas três esferas de poder executivo. Além disso, essas disposições colocam em evidência o papel fundamental do Comitê na política de prevenção e combate à tortura: pode identificar novos desafios e apresentar propostas de ação. (Brasil, 2015).

O terceiro relatório do MNPCT (2018) apresenta a visão desse órgão em relação ao papel do CNPCT:

Dentro do SNPCT, a Lei nº 12.847/2013 confere um papel proeminente ao Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), como principal órgão na construção, acompanhamento e avaliação das políticas de prevenção e combate à tortura a nível nacional, além de ser propositivo em relação a mudanças e aperfeiçoamentos destas ações. Este órgão possui, portanto, um importante papel político estratégico na definição dos rumos para o enfrentamento à tortura em todo o Brasil. (p.23)

O terceiro Relatório Anual (2018) também dá destaque ao papel do CNPCT enquanto órgão corresponsável pelo monitoramento da implementação das recomendações do Mecanismo. Foram realizadas algumas visitas em conjunto com foco nesse monitoramento

Este órgão tem como uma de suas principais incumbências avaliar e monitorar políticas públicas formuladas para prevenir e combater o crime de tortura. O acompanhamento que deve ser feito pelo CNPCT estende-se também às propostas normativas, portanto o seu âmbito de atuação não se limita somente a órgãos de poder executivo envolvidos na temática, mas também a determinações legislativas.

Ressalta-se que o CNPCT pode ter grande atuação como articulador no SNPCT, na medida em que pode atuar junto a órgãos de todos os âmbitos da federação, tanto autoridades administrativas quanto aqueles que exercem o controle interno e externo e de lugares de privação de liberdade, uma vez que a lei, acertadamente, não restringiu as entidades com as quais o CNPCT deve trabalhar (Questões, 2015, p.51).

As proposições seguintes esmiúçam o grau de intervenção do Comitê, como o acompanhamento de projetos de cooperação firmados entre governo brasileiro e

organismos internacionais ⁴⁶ sobre a temática de prevenção e combate à tortura, garantindo que a realização desses trabalhos contribua efetivamente para o avanço da temática (Brasil, 2015). Ademais, no que concerne a produção de estudos, o CNPCT pode recomendar a elaboração de estudos e pesquisas e incentivar a realização de campanhas. O CNPCT deve, portanto, ter um olhar atento quanto às lacunas de pesquisa e necessidade de informação e sensibilização da população em geral.

O seu papel face aos Comitês e Mecanismos Estaduais é também estratégico: a Lei 12.847/2013 determina que o CNPCT deverá apoiar a criação de Comitês e Mecanismos Estaduais, para o monitoramento local. Ademais, deverá articular-se com organizações e organismos locais, regionais, nacionais e internacionais no âmbito do Sistema Interamericano e da Organização das Nações Unidas.

O CNPCT apresenta também funções relacionadas com a produção e manutenção de informações sobre atuação de órgãos governamentais e não governamentais, e cadastro de alegações, denúncias – ainda que o CNPCT não tenha papel de apurar e processar casos de denúncia, tem um importante papel a cumprir no que concerne a verificação do seu estado e exigir o empenho de autoridades (Questões, 2015).

Sublinha-se especialmente, a sua responsabilidade quanto ao desempenho do MNPCT. Nesse sentido, a Lei 12.847/2013 estipulou que é atribuição do CNPCT participar da implementação das recomendações do MNPCT e subsidiar esse órgão com dados e informações. Ademais também tem a responsabilidade em apreciar os relatórios do MNPCT.

A atividade de monitoramento é central para o MNPCT e a lei demarca que o CNPCT deve auxiliar nessa tarefa, fazendo pressão junto às entidades responsáveis pela implementação assim como pensar em outras estratégias de pressão, junto a legisladores, sociedade civil, meios de comunicação e organizações internacionais.

Este capítulo objetivou apresentar um estudo acadêmico do MNPCT, com base nas fontes existentes: legislação e relatórios produzidos, destacando, ao início, a conjuntura a partir da qual esse órgão surgiu: o contexto de violações massivas de direitos humanos, nos espaços de privação de liberdade, tutelados pelo Estado brasileiro.

⁴⁶ Esta disposição refere-se aos acordos de cooperação firmados entre o MDH e organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEIA) – (Questões, 2015).

4 CONCLUSÃO

Este trabalho permitiu constatar que apesar do aparato legal existente, o crime de tortura ainda é praticado de forma generalizada no Brasil, em locais de privação de liberdade, sob tutela do Estado e com um forte viés racista.

A análise da legislação brasileira e a descrição dos novos métodos de tortura, permitiram verificar que a vivência proporcionada pelos locais de privação de liberdade é tão comprometidora dos direitos humanos basilares, como o acesso à água, à saúde, a condições mínimas de salubridade, que tais privações resultam em vetores de tortura.

Através deste estudo constatou-se que a institucionalização e implementação do MNPCT consistiu no cumprimento de um compromisso assumido internacionalmente pelo Brasil ao ratificar o OPCAT. Sua inserção no SNPCT demonstra a vontade do legislador brasileiro em avançar neste tema e em criar uma política pública com organicidade, capaz de promover a atuação articulada dos atores-chave na temática. Ademais, considerando as dimensões do território brasileiro, a criação do Sistema é também uma tentativa de espelhar o modelo nacional, composto de Comitê e Mecanismo, em todos os estados federados.

A análise das características do MNPCT demonstrou que se trata de um órgão provavelmente único no ordenamento jurídico brasileiro. Considerando que está inserido numa estrutura do poder executivo federal, seus 11 peritos possuem um perfil de destaque, devido à sua composição e formação heterogênea, nomeadamente suas prerrogativas inerentes à sua função: atuação independente de hierarquia, que garante manifestação de opinião, mandato com tempo determinado e sem possibilidade de exoneração, possibilidade de adentrar em locais de privação de liberdade, sem aviso prévio, acesso irrestrito a locais, pessoas e documentos.

Apesar dessas características, o trabalho do MNPCT é acompanhado pelo CNPCT, órgão de participação social do SNPCT. Neste espaço, gestores públicos e sociedade civil, recebem um relato detalhado do seu funcionamento, participando da composição de políticas públicas e partilha de informações e boas práticas.

Ademais, sublinha-se o carácter estruturado das missões do Mecanismo, realizadas através de metodologia própria. As missões são preparadas com antecedência e envolvendo sistema de justiça, sociedade civil e governo executivo local, responsável pela gestão desses espaços. Essa construção permite que os relatórios apresentados à sociedade sejam compostos, não só das etapas da visita, como apresentem um conjunto

de recomendações minuciosas aos três poderes, embasadas na legislação nacional e internacional.

Constata-se também a importância desses relatórios quanto à visibilidade e transparência dada pela primeira vez, aos locais de privação de liberdade inspecionados, com destaque para suas rotinas, num ponto de vista de proteção e garantia de direitos humanos.

BIBLIOGRAFIA

ARANTES, Maria Auxiliadora de Almeida Cunha. Violência, Massacre, Execuções Sumárias e Tortura: Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. *In: Tortura / Coordenação Geral de Combate à Tortura (Org.)*, Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

_____, Maria Auxiliadora de Almeida Cunha. Tortura: Testemunhos de um Crime Demasiadamente Humano, tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

BARBOSA, Marco Antônio. Aspectos Relativos aos Direitos Humanos e suas Violações, da Década de 1950 à Atual e Processo de Redemocratização. *I In: Tortura / Coordenação Geral de Combate à Tortura (Org.)*, Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

BENEDITO, Deise. Do Ferro ao Aço: Racismo, maus tratos, tortura, descaso! Ofícios da dignidade! Relatório Anual 2016-2017, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Brasília, 2017.

_____, Deise. Prevenção, combate à tortura e relações raciais no Brasil: que foi feito? O que é refeito? E o que tem de ser feito? 2018, no prelo.

BRASIL. Plano de Ações Integradas para a Prevenção e o Combate à Tortura no Brasil. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. Coordenação-Geral de Combate à Tortura. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/biblioteca/prevencao-e-combate-a-tortura/plano-de-aco-es-integradas-para-a-prevencao-e-o-combate-a-tortura-no-brasil.pdf/view>>, acesso em: 02 out. 2018.

_____. Questões Fundamentais para Prevenção à Tortura no Brasil. Coordenação Geral de Combate à Tortura (Org.). 1ª ed. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2015.

_____. Relatório Anual 2015-2016. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Org.). Brasília: MNPCT, 2015.

_____. Relatório Anual 2016-2017. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Org.). Brasília: MNPCT, 2016.

_____. Relatório Anual 2017-2018 Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Org.). Brasília: MNPCT, 2018.

CALDERONI, Vivian. Projeto PNUD BRA/16/020 – seguimento e implementação de compromissos nacionais e internacionais em direitos humanos fortalecidos. Produto 2. Documento técnico contendo o levantamento e a sistematização das recomendações internacionais a partir da metodologia acordada. 23 de dezembro de 2017.

MAIA, Luciano Mariz. Do Controle Jurisdicional da Tortura Institucional no Brasil de Hoje, tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

MÉNDEZ, Juan. Report of The Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil. Organização das Nações Unidas, 2016. A/HRC/31/57/Add.4.

MURRAY, Rachel; STEINERTE, Elina; EVANS, Malcolm; WOLF, Antenor Hallo de. The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture. New York: Oxford University Press, 2011.

SPECIAL RAPPORTEUR ON TORTURE. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment on his mission to Brazil. United Nations, 29 January 2016. A/HRC/31/57/Add.4

STEINERTE, Elina, MURRAY, Rachel. Same but Different? National human rights commissions and ombudsman institutions as national preventive mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture *Essex Human Rights Review*, vol Special Issue 2009., pp. 54 – 72

SUBCOMITÊ DE PREVENÇÃO DA TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES. Relatório sobre a visita ao Brasil do SPT - ONU. Organização das Nações Unidas, 2012. CAT/OP/BRA/R.1.