



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**N.º 185/2019 – SDHDC/PGR**  
**Sistema Único n.º 217630/2019**

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. SISTEMA NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA. SNPCT. MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA. MNPCT. LEI Nº 12.847/2013. DECRETO Nº 8.154, ALTERADO PELO DECRETO Nº 9.831. DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS PELO PAÍS NO PLANO INTERNACIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. VEDAÇÃO À TORTURA. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. SEPARAÇÃO DE PODERES.**

1. É inconstitucional a extinção ou deslocamento de cargos pertencentes a órgão criado por lei, em cumprimento à Constituição e a acordo internacional, por meio de decreto regulamentar, sob pena de afronta ao princípio constitucional da legalidade.
2. A remuneração de cargos periciais, sujeito a mandato temporal, e essenciais ao cumprimento de obrigação internacional no combate à tortura e a penas cruéis, desumanas e degradantes, em defesa da dignidade humana, está intrinsecamente relacionada ao pleno e estruturado desempenho destas atribuições, sob pena de esvaziamento da atuação do órgão.

A **Procuradora-Geral da República**, com fundamento no art. 102, §1º da Constituição da República, no art. 6º, III da Lei Complementar n.º 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e na Lei n.º 9.882/1999, propõe pedido de

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL,**  
**com pedido de medida cautelar,**

em face do **Decreto nº 9.831, de 11 de junho de 2019**, que alterou o Decreto nº 8.154/2013 para remanejar os 11 (onze) cargos de perito do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - MNPCT para o Ministério da Economia, exonerando os ocupantes atuais, e determinar que a participação no Mecanismo será considerada “prestação de serviço público relevante, não remunerada”.

Acompanha esta petição cópia do ato impugnado (na forma do art. 3º, parágrafo único, da Lei n.º 9.882/1999) bem como de outros documentos relevantes à compreensão da questão.

## I - OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor da norma questionada nesta ação:

### **Decreto nº 9.831, de 11 de junho de 2019**

**Art. 1º Ficam remanejados, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos para a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, na forma do Anexo I, onze cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS 102.4.**

[...]

**Art. 3º Os ocupantes dos cargos em comissão** que deixam de existir na Estrutura Regimental do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos por força deste Decreto **ficam automaticamente exonerados.**

[...]

“**Art. 10.** O MNPCT, órgão integrante da estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, será composto por onze peritos, escolhidos pelo CNPCT e designados por ato do Presidente da República, com mandato de três anos, admitida uma recondução por igual período.

.....

**§ 3º É vedado o exercício de peritos vinculados a redes e a entidades da sociedade civil e a instituições de ensino e pesquisa, a entidades representativas de trabalhadores, a estudantes e a empresários integrantes do CNPCT.**

.....

**§ 5º A participação no MNPCT será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.” (NR)**

[...]

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 10 de junho de 2019; 198º da Independência e 131º da República.

Com a norma impugnada, **foram retirados os cargos em comissão dos peritos, que agora não têm mais remuneração**, sendo, no máximo, considerado que a atuação como perito será prestação de serviço relevante.

Conforme será demonstrado, a norma questionada **causa lesão** aos preceitos fundamentais inscritos nos arts. 1.º, III (dignidade humana como princípio fundamental da República Federativa do Brasil); 5º, incisos III e XLIII (princípio da vedação à tortura) e 37, *caput* (princípio da legalidade) da Constituição.

Isso porque a **manutenção** dos cargos em comissão **ocupados pelos peritos** do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura é essencial ao funcionamento **profissional, estável e imparcial** do referido órgão que, por sua vez, é **indispensável** ao combate à tortura e demais tratamentos degradantes ou desumanos em ambientes de detenção e custódia coletiva de pessoas. Além disso, a extinção de seus cargos por decreto regulamentar, em contraposição ao determinado na lei de regência, **invadiu** a esfera de atuação do Poder Legislativo.

## **II – PRELIMINARMENTE, DO CABIMENTO DA ADPF: A LESÃO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS E A SUBSIDIARIEDADE DO INSTRUMENTO**

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato comissivo ou omissivo do Poder Público, quando não houver outro meio apto a saná-la (princípio da subsidiariedade). Para o seu cabimento, é necessário que estejam presentes os seguintes requisitos: (a) exista lesão ou ameaça a preceito fundamental, (b) causada por atos comissivos ou omissivos dos Poderes Públicos, e (c) não haja nenhum outro instrumento apto a sanar esta lesão ou ameaça. Estes três requisitos estão plenamente configurados, conforme se demonstrará a seguir.

Embora a Constituição e a Lei n.º 9.882/1999 não definam o que se entende por preceito fundamental, o Supremo Tribunal Federal já assentou a “*qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos 'princípios sensíveis' (art. 34, VII)*” (ADPF 388, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 1º.8.2016).

Luiz Guilherme Marinoni observa que “*não há na doutrina e na jurisprudência do STF inequívoca definição do que seja preceito fundamental*”.<sup>1</sup> No intuito de precisar o que pode ser compreendido como preceito fundamental, esclarece Gilmar Mendes, doutrinariamente, que “*a lesão a preceito fundamental não se configura apenas quando verificada possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio*”. Ressalta, a propósito, que “*tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional*”.<sup>2</sup>

A garantia do regular funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), nos moldes delineados pela Lei nº 12.847/2013, é apoiada em ponto sensível da Constituição Federal: a garantia da dignidade humana, traduzida, no caso presente, na vedação à tortura e a tratamentos degradantes e desumanos. Cabe ao SNPCT auxiliar no controle da atuação dos agentes públicos e privados em ambientes de detenção e custódia coletiva, nos quais, com indesejada frequência, **eclo-dem** conflitos, rebeliões e chacinas, como a que se observou recentemente no sistema penitenciário do Estado do Amazonas e do Pará.

Desse modo, seu esvaziamento, pela **exclusão** da remuneração dos 11 (onze) peritos que compõem a estrutura do Mecanismo, transformando suas funções em “serviço público relevante, de natureza voluntária”, constitui grave lesão a preceitos fundamentais, como explicitado a seguir.

### III – DO MÉRITO

#### III.1- NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE O SNPCT

**O Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – SNPCT foi instituído pela Lei nº 12.847/2013**, em obediência a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (em especial, no Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Trata-

1 SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1.212.

2 MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: comentários à Lei 9.882, de 3.12.1999*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 151-152.

mentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes). Tem por finalidade fortalecer a prevenção e o combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, de modo a concretizar as normas constitucionais que definem a aplicação e o cumprimento de penas (art. 5º II, III, VII, VIII, XXXVII, XLVII, XLVIII, XLIX, L, LIII, LXI, LXII, LXIII, LXIV, LXV, LXVI e §1º)<sup>3</sup> respeitando a integralidade dos direitos humanos, em especial os das pessoas privadas de liberdade. Foram também instituídos pelo referido diploma legal o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o **Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura**, nestes termos:

#### DO MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA - MNPCT

Art. 8º Fica criado o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura-MNPCT, órgão integrante da estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, responsável pela prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, nos termos do Artigo 3 do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgado pelo Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007.

3 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

XLVII - não haverá penas:

a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;

b) de caráter perpétuo;

c) de trabalhos forçados;

d) de banimento;

e) cruéis;

XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado;

XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

L - às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação;

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei;

LXII - a prisão de qualquer pessoa e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente ao juiz competente e à família do preso ou à pessoa por ele indicada;

LXIII - o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado;

LXIV - o preso tem direito à identificação dos responsáveis por sua prisão ou por seu interrogatório policial;

LXV - a prisão ilegal será imediatamente relaxada pela autoridade judiciária;

LXVI - ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança;

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 1º O MNPCT será composto por 11 (onze) peritos, escolhidos pelo CNPCT 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, e nomeados pelo Presidente da República, para mandato fixo de 3 (três) anos, permitida uma recondução.

§ 2º Os membros do MNPCT terão independência na sua atuação e garantia do seu mandato, do qual não serão destituídos senão pelo Presidente da República nos casos de condenação penal transitada em julgado, ou de processo disciplinar, em conformidade com as Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 3º O afastamento cautelar de membro do MNPCT poderá ser determinado por decisão fundamentada do CNPCT, no caso de constatação de indício de materialidade e autoria de crime ou de grave violação ao dever funcional, o que perdurará até a conclusão do procedimento disciplinar de que trata o § 2º .

§ 4º Não poderão compor o MNPCT, na condição de peritos, aqueles que:

I - exerçam cargos executivos em agremiação partidária;

II - não tenham condições de atuar com imparcialidade no exercício das competências do MNPCT.

§ 5º Os Estados poderão criar o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura - MEPCT, órgão responsável pela prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, no âmbito estadual.

§ 6º A visita periódica a que se refere o inciso I do caput e o § 2º , ambos do art. 9º , deverá ser realizada em conjunto com o Mecanismo Estadual, que será avisado com antecedência de 24 (vinte e quatro) horas.

§ 7º A inexistência, a recusa ou a impossibilidade de o Mecanismo Estadual acompanhar a visita periódica no dia e hora marcados não impede a atuação do MNPCT.

Art. 9º Compete ao MNPCT:

I - planejar, realizar e monitorar visitas periódicas e regulares a pessoas privadas de liberdade em todas as unidades da Federação, para verificar as condições de fato e de direito a que se encontram submetidas;

II - articular-se com o Subcomitê de Prevenção da Organização das Nações Unidas, previsto no Artigo 2 do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgado pelo Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007, de forma a dar apoio a suas missões no território nacional, com o objetivo de unificar as estratégias e políticas de prevenção da tortura e de outros tratamentos e práticas cruéis, desumanos ou degradantes;

III - requerer à autoridade competente que instaure procedimento criminal e administrativo mediante a constatação de indícios da prática de tortura e de outros tratamentos e práticas cruéis, desumanos ou degradantes;

IV - elaborar relatório circunstanciado de cada visita realizada nos termos do inciso I e, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, apresentá-lo ao CNPCT, à Procuradoria-Geral da República e às autoridades responsáveis pela detenção e outras autoridades competentes;

V - elaborar, anualmente, relatório circunstanciado e sistematizado sobre o conjunto de visitas realizadas e recomendações formuladas, comunicando ao dirigente imediato do estabelecimento ou da unidade visitada e ao dirigente máximo do órgão ou da instituição a que esteja vinculado o estabelecimento ou unidade visitada de qualquer

dos entes federativos, ou ao particular responsável, do inteiro teor do relatório produzido, a fim de que sejam solucionados os problemas identificados e o sistema aprimorado;

VI - fazer recomendações e observações às autoridades públicas ou privadas, responsáveis pelas pessoas em locais de privação de liberdade, com vistas a garantir a observância dos direitos dessas pessoas;

VII - publicar os relatórios de visitas periódicas e regulares realizadas e o relatório anual e promover a difusão deles;

VIII - sugerir propostas e observações a respeito da legislação existente; e

IX - elaborar e aprovar o seu regimento interno.

§ 1º A atuação do MNPCT dar-se-á sem prejuízo das competências atribuídas aos demais órgãos e entidades que exerçam funções semelhantes.

§ 2º Nas visitas previstas no inciso I do caput, o MNPCT poderá ser representado por todos os seus membros ou por grupos menores e poderá convidar representantes de entidades da sociedade civil, peritos e especialistas com atuação em áreas afins.

§ 3º A seleção de projetos que utilizem recursos oriundos do Fundo Penitenciário Nacional, do Fundo Nacional de Segurança Pública, do Fundo Nacional do Idoso e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente deverá levar em conta as recomendações formuladas pelo MNPCT.

§ 4º O Departamento de Polícia Federal e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal prestarão o apoio necessário à atuação do MNPCT.

Art. 10. São assegurados ao MNPCT e aos seus membros:

I - a autonomia das posições e opiniões adotadas no exercício de suas funções;

II - o acesso, independentemente de autorização, a todas as informações e registros relativos ao número, à identidade, às condições de detenção e ao tratamento conferido às pessoas privadas de liberdade;

III - o acesso ao número de unidades de detenção ou execução de pena privativa de liberdade e a respectiva lotação e localização de cada uma;

IV - o acesso a todos os locais arrolados no inciso II do caput do art. 3º, públicos e privados, de privação de liberdade e a todas as instalações e equipamentos do local;

V - a possibilidade de entrevistar pessoas privadas de liberdade ou qualquer outra pessoa que possa fornecer informações relevantes, reservadamente e sem testemunhas, em local que garanta a segurança e o sigilo necessários;

VI - a escolha dos locais a visitar e das pessoas a serem entrevistadas, com a possibilidade, inclusive, de fazer registros por meio da utilização de recursos audiovisuais, respeitada a intimidade das pessoas envolvidas; e

VII - a possibilidade de solicitar a realização de perícias oficiais, em consonância com as normas e diretrizes internacionais e com o art. 159 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

§ 1º As informações obtidas pelo MNPCT serão públicas, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 2º O MNPCT deverá proteger as informações pessoais das pessoas privadas de liberdade, de modo a preservar sua segurança, intimidade, vida privada, honra ou imagem, sendo vedada a publicação de qualquer dado pessoal sem o seu consentimento expreso.

§ 3º Os documentos e relatórios elaborados no âmbito das visitas realizadas pelo MNPCT nos termos do inciso I do caput do art. 9º poderão produzir prova em juízo, de acordo com a legislação vigente.

§ 4º Não se prejudicará pessoa, órgão ou entidade por ter fornecido informação ao MNPCT, assim como não se permitirá que nenhum servidor público ou autoridade tolere ou lhes ordene, aplique ou permita sanção relacionada com esse fato.

Art. 11. O MNPCT trabalhará de forma articulada com os demais órgãos que compõem o SNPCT e, anualmente, prestará contas das atividades realizadas ao CNPCT.

A referida lei foi regulamentada inicialmente pelo **Decreto nº 8.154**, de 16 de dezembro de 2013 que, em seus artigos 10 a 17, dispõe acerca do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) o seguinte:

Art. 10. O MNPCT, órgão integrante da estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, será composto por onze peritos, escolhidos pelo CNPCT e designados por ato do Presidente da República, com mandato de três anos, admitida uma recondução por igual período. **(Redação dada pelo Decreto nº 9.831, de 2019)**

§ 1º O procedimento de escolha dos peritos do MNPCT será disciplinado em ato do CNPCT, asseguradas ampla divulgação e transparência.

~~§ 2º A escolha dos membros do MNPCT buscará representar a diversidade de raça e etnia, de gênero e de região. **(Revogado pelo Decreto nº 9.831, de 2019)**~~

§ 3º É vedada a posse de peritos vinculados a redes e entidades da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa, entidades representativas de trabalhadores, estudantes e empresários integrantes do CNPCT.

§ 3º É vedado o exercício de peritos vinculados a redes e a entidades da sociedade civil e a instituições de ensino e pesquisa, a entidades representativas de trabalhadores, a estudantes e a empresários integrantes do CNPCT. **(Redação dada pelo Decreto nº 9.831, de 2019)**

§ 4º O Presidente do CNPCT definirá, anualmente, perito responsável pela coordenação-geral do MNPCT, admitida uma recondução.

§ 5º A participação no MNPCT será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada. **(Incluído pelo Decreto nº 9.831, de 2019)**

Art. 11. Aplicam-se aos membros referidos no art. 10 as disposições do **Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994** - Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, respeitada a dignidade humana e assegurada a promoção e a defesa dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade e das vítimas de tortura.

Art. 12. O MNPCT elaborará planejamento estratégico bienal, que conterà seus objetivos, o levantamento das instituições de privação de liberdade, a avaliação de seu desempenho e a revisão periódica de suas metas.

§ 1º O MNPCT dará publicidade do regramento sobre as visitas periódicas e regulares a pessoas privadas de liberdade e dos critérios para a definição das visitas extraordinárias e de seguimento, e dos encaminhamentos e providências decorrentes das visitas, observada a **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**.

§ 2º As visitas do MNPCT serão realizadas por no mínimo três peritos e observarão os critérios de regionalidade.



Art. 13. Os peritos do MNPCT deverão assegurar a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal.

Parágrafo único. Nenhum dado pessoal será publicado sem o consentimento formal da pessoa envolvida ou de seu representante legal.

Art. 14. Caberá ao Departamento de Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal assegurar o apoio necessário à atuação do MNPCT, por meio de acordo a ser firmado com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Art. 14. Caberá à Polícia Federal e à Polícia Rodoviária Federal assegurar o apoio necessário à atuação do MNPCT, por meio de acordo a ser firmado com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. [Redação dada pelo Decreto nº 9.831, de 2019](#)

Art. 15. O MNPCT priorizará, em suas visitas periódicas e regulares, a apuração das denúncias formuladas pelo CNPCT ou por ele encaminhadas, oriundas dos órgãos dos incisos III e IV do **caput** do art. 4º .

Art. 16. As visitas periódicas e regulares a pessoas privadas de liberdade realizadas pelo MNPCT ocorrerão em conjunto com o Mecanismo Estadual ou Distrital de Prevenção e Combate à Tortura.

§ 1º A formalização da comunicação ao Mecanismo Estadual ou Distrital de Prevenção e Combate à Tortura será feita ao responsável por ele indicado, com antecedência mínima de vinte e quatro horas, por meio de correspondência oficial emitida pelo MNPCT com aviso de recebimento.

§ 2º Para as visitas regulares e periódicas realizadas pelo MNPCT poderão ser convidados representantes de entidades da sociedade civil, peritos e especialistas com atuação em áreas afins, aplicando-se a eles o disposto no art. 11.

§ 3º Caberá aos demais agentes públicos e participantes das visitas regulares e periódicas observar as previsões constantes no art. 11.

Art. 17. Quando constatados indícios da prática de tortura e de outros tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes, os peritos do MNPCT representarão à autoridade administrativa superior àquela contra a qual é formulada, à autoridade policial e ao Ministério Público competente.

Conforme se observa do conjunto normativo acima, a criação do MNPCT atende a compromisso internacional assumido pelo Brasil, tendo como atribuição atuar na prevenção e no combate à tortura e a tratamento ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, a partir de visitas regulares a locais de privação de liberdade em todo o território nacional; além da elaboração de relatórios e expedição de recomendações vinculantes aos órgãos competentes. O Mecanismo é composto por 11 peritos(as) que cumprem mandato de 3 anos, garantido por lei, e gozam de independência em sua atuação, assim como de autonomia na escolha dos locais a visitar e na elaboração de relatórios e recomendações publicados.

A metodologia de trabalho do Mecanismo é regulada pela Resolução MNPCT nº 03. Todo o material foi construído a partir das orientações presentes no documento “*Analytical Assessment Tool of National Preventive Mechanisms (NPM): A preliminary guide by the*

*Subcommittee on Prevention of Torture regarding the functioning of an NPM- CAT/OP/1*<sup>4</sup>, lançado em 2012 pelo Subcomitê de Prevenção à Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (SPT).

De acordo com esse manual, o trabalho do Mecanismo é desenvolvido em 3 fases: (i) pré-visita, (ii) visita e (iii) pós-visita.

A primeira fase é composta pelo levantamento prévio de informações sobre o local a ser visitado, avaliação da conjuntura local, levantamento de dados estatísticos, análise de relatórios anteriores do próprio MNPCT e de outros órgãos, denúncias recebidas, dados fornecidos pelas Ouvidorias, diálogo com atores locais e informações publicadas na mídia.

A visita aos Estados é feita por, no mínimo, três peritos e combinada com reuniões com a sociedade civil, atores vinculados à temática, poderes públicos (Judiciário, Legislativo e Executivo) e visitas às unidades de privação de liberdade bem como a locais estratégicos como, por exemplo, os Institutos Médico-Legais – IML's.

São, ainda, utilizados pela equipe roteiros compostos por perguntas objetivas e semi-dirigidas que são aplicados nas entrevistas com o gestor das unidades, os funcionários e as pessoas que estão privadas de liberdade.

Na fase chamada “pós-visita” é efetivada a confecção do relatório e a elaboração das recomendações.

A análise crítica das informações coletadas é atingida a partir da comparação das informações, ou seja, da análise das entrevistas realizadas com os gestores, funcionários e pessoas privadas de liberdade, somada às observações dos peritos e à análise da documentação recolhida.

Além disso, neste momento, também são feitas as articulações com os atores locais e com o Comitê Nacional para minimizar o risco de retaliações às pessoas que conversaram com a equipe de visita e para o monitoramento do resultado das recomendações.

De acordo com dados colhidos junto ao MDH, entre os anos de 2015 e 2019 o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura emitiu 2.077 (duas mil e setenta e sete) recomendações em relatórios de visitas feitas a 20 (vinte) Unidades da Federação<sup>5</sup>. Até junho de 2019 foram visitadas 169 (cento e sessenta e nove) unidades de privação de liber-

4 Ferramenta de auto-avaliação analítica para os Mecanismos Nacionais de Prevenção (MNP): Um Guia preliminar do Subcomitê de Prevenção à Tortura referente ao funcionamento de um MNP.

5 AM, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MS, MT, PA, PB, PE, PI, RN, RO, RS, SC, SP, TO.

dade, dentre elas: 50 (cinquenta) unidades prisionais, 46 hospitais psiquiátricos, 31 comunidades terapêuticas, 28 unidades socioeducativas, 6 Institutos Médico-Legais (IML's), 5 hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico e 3 Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI's).

Ao avaliar as recomendações emitidas pelo Mecanismo Nacional entre os anos de 2015 e 2017, a Consultora Vivian Calderoni (2018, p. 32)<sup>6</sup> afirma que:

O alto grau de concretude das recomendações é digna de nota. A vasta maioria das recomendações formuladas são concretas e monitoráveis – elementos centrais para que se caminhe rumo a erradicação da tortura e outros TCDD. A APT – assevera que as recomendações devem seguir o modelo *double-smart* para alcançar avanços. Nos parece que as recomendações, especialmente elaboradas pelo MNPCT, seguem, em linhas gerais, este modelo. (...) Muitas recomendações seguem todos esses requisitos.

Além disso, o MNPCT tem outras frentes de atuação como a produção de relatórios temáticos, como o “Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas”, de 2017<sup>7</sup>, elaborado em conjunto com a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF) e com o Conselho Federal de Psicologia (CFP), que registrou graves violações cometidas em comunidades terapêuticas que, segundo relata, têm traços característicos da segregação e da anulação de sujeitos.

Ressalta-se, ainda, que, de acordo com o art. 9º, § 3º da Lei 12.847/2013, a **seleção de projetos que utilizem recursos oriundos do Fundo Penitenciário Nacional, do Fundo Nacional de Segurança Pública, do Fundo Nacional do Idoso e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente deverá levar em conta as recomendações formuladas pelo MNPCT**. Por essa razão, o MNPCT publicou, em 2017, o relatório temático “FUNPEN e Prevenção à Tortura: as ameaças e potenciais de fundo bilionário para a prevenção à tortura no Brasil”<sup>8</sup>. Neste Relatório o MNPCT emitiu 47 recomendações sobre a gestão e o emprego das verbas do FUNPEN.

6 Informação retirada do Relatório do Produto 3 do Projeto PNUDBRA/16/020 “seguimento e implementação de compromissos nacionais e internacionais em direitos humanos fortalecidos”, cujo objetivo foi realizar uma avaliação sobre as políticas de prevenção e combate à tortura e sistematização de recomendações sobre a temática, encomendado pela Coordenação de Combate à Tortura do à época intitulado Ministério de Direitos Humanos.

7 Cf.: o relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas (2017) disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/arquivos/RelatriodeInspeoNacionalaCTs.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

8 Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/relatorios-1/Funpen.pdf>>.

Ainda de acordo com a Lei 12.847/2013, compete ao MNPCT “sugerir propostas e observações a respeito da legislação existente”, o que é feito regularmente por meio de incidência no Poder Legislativo e da emissão de Notas Técnicas.<sup>9</sup>

No que tange ao monitoramento das recomendações emitidas pelo Mecanismo, a Lei 12.847/2013 afirma, em seu art. 6º, inciso IX, competir ao Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) participar da implementação das recomendações do MNPCT e com ele se empenhar em diálogo sobre possíveis medidas de implementação.

Nesse esforço conjunto de monitoramento, nos meses de janeiro e fevereiro de 2018, os dois órgãos realizaram, pela primeira vez, missão que previa uma série de visitas conjuntas a Estados anteriormente avaliados pelo MNPCT e que haviam passado por situações graves em seus sistemas prisionais no início do ano de 2017. Desta missão originou-se o “Relatório de Monitoramento de Recomendações: Massacres Prisionais dos Estados do Amazonas, do Rio Grande do Norte e de Roraima (2018)”<sup>10</sup>.

Na visita conjunta realizada ao Estado do Amazonas, todas as 51 (cinquenta e uma) recomendações do “Relatório de Visitas a Unidades Prisionais de Manaus - Amazonas (2016)”<sup>11</sup> foram monitoradas. Constatou-se a baixa capacidade de resposta do Estado no sentido de implementá-las: apenas 2 recomendações (4%) foram identificadas pela equipe como “medidas cumpridas”. Por outro lado, o total de medidas não cumpridas ou sem informações suficientes para avaliação do cumprimento pela equipe revelou-se bastante elevado: 18 (35%) das recomendações. As demais medidas foram iniciadas mas não concluídas.

**Os relatórios do MNPCT sobre o Estado do Amazonas mostram o grau de relevância do trabalho do Mecanismo Nacional que anteviu, em 2016, em seu primeiro relatório de visitas ao Estado, que o sistema prisional do Amazonas corria sérios riscos**

9 Notas apenas do MNPCT: Nota Técnica nº 01.2016 MNPCT - Posicionamento sobre a PEC da redução da maioria penal; Nota Técnica nº 02.2017 MNPCT - Posicionamento sobre o Substitutivo ao PL 7.197/2002- Aumento do Tempo de Medida de Internação e outras mudanças no sistema socioeducativo; Nota Técnica nº 04 de 2018 MNPCT: Análise sobre leis e projetos de lei estaduais para porte de armas de fogo a agentes socioeducativos. Notas Técnicas Conjuntas: [Nota Técnica Conjunta nº 01, de 12 de fevereiro de 2019 - Análise sobre o veto ao Projeto de Lei nº 1.257/2014, do Estado de São Paulo, que visa instituir o Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura no Estado de São Paulo e o Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura no Estado de São Paulo](#); [Nota Pública Conjunta Contra a Ampliação e o Financiamento Público de Leitos em Hospitais Psiquiátricos](#); Nota Conjunta de 13 de abril de 2018 - Posicionamento sobre o Substitutivo ao Projeto de Lei 3734/2012 que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/resolucoes>.

10 Cf.: Relatório de Monitoramento de Recomendações: Massacres Prisionais dos Estados do Amazonas, do Rio Grande do Norte e de Roraima (2018). Disponível em: [https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/web\\_final\\_RelatriodeMonitoramentodeRecomendaes.pdf](https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/web_final_RelatriodeMonitoramentodeRecomendaes.pdf). Acesso em: 16 jun. 2019.

11 Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-mnpct/relatorios-1/RelatorioManausAM2016.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

**de produzir uma situação exatamente como a que viria a acontecer um ano depois (janeiro de 2017), na qual 56 (cinquenta e seis) pessoas presas foram mortas.**

Posteriormente, por ocasião do monitoramento das recomendações de 2016, foi detectada a baixa capacidade de resposta do Estado no sentido de cumprir as recomendações do MNPCT, fato evidenciado pelo **novo massacre** ocorrido, mais uma vez no Sistema Penitenciário Amazonense, entre os dias 25 e 26 de maio de 2019, que terminou com a morte de mais 55 (cinquenta e cinco) pessoas.

Dessa análise depreende-se que o regular cumprimento das recomendações do Mecanismo, por meio da implementação das medidas sugeridas nos relatórios de visita, poderia ter evitado ambas as tragédias.

O mesmo se observa da análise das recomendações emitidas sobre o sistema prisional de **Roraima**. O grau de implementação das medidas sugeridas não se mostra diferente naquela Unidade da Federação, já que do total de 61 (sessenta e uma) recomendações examinadas, apenas 2 foram cumpridas (3%), enquanto as demais não foram implementadas ou as informações obtidas foram insuficientes para a avaliação de seu adimplemento.

O resultado da inobservância do trabalho do Mecanismo, mais uma vez, deu azo a mais uma tragédia quando, em 14 de março de 2019, o sistema prisional de Roraima que, em 2017, contabilizou a morte de 33 pessoas presas no **primeiro massacre** ocorrido em suas dependências, **entrou novamente em colapso**, tendo o Governador estabelecido, por decreto “situação especial de emergência” por 180 dias.

A mesma situação se repetiu no Estado do **Rio Grande do Norte**. Em janeiro de 2017, aquela Unidade da Federação reconheceu a morte de 26 (vinte e seis) pessoas no massacre ocorrido em janeiro de 2017. A análise das recomendações emitidas pelo Mecanismo revelou que o grau de cumprimento das recomendações relativas ao sistema penitenciário potiguar foi de apenas uma (1%) de um total de 73, enquanto 13 delas (18%) foram classificadas como medidas paliativas, tentativas de contribuir para a solução apresentada, sem que de fato fossem aptas a resolvê-las. As demais recomendações ou não foram cumpridas ou não se conseguiu informações suficientes para avaliação do seu cumprimento.

Dos dados transcritos acima, sintética e exemplificativamente, percebe-se a relevância do trabalho desenvolvido pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, especialmente se levada em consideração a situação do sistema penitenciário brasileiro,

em relação ao qual já foi reconhecido, por esta Corte, o “estado de coisas inconstitucional”, em razão do absoluto descontrole, desorganização e descaso que propiciam todo tipo de violação de direitos em suas dependências e que vem gerando sistemáticas rebeliões e massacres em todas as Unidades da Federação, em particular desde janeiro de 2017.

O tema é de tal relevância que, desde a recente publicação do Decreto 9831/19, no último dia 10 de junho, já foram ajuizadas **duas ações civis públicas** (ACP nº 1012047-42.2019.4.01.3400, promovida pelo Ministério Público Federal, representado pela Procuradoria da República do Distrito Federal; e ACP 5039174-92.2019.4.02.5101, ajuizada pela Defensoria Pública da União no Rio de Janeiro) e uma ação popular (AP nº 5007275-44.2019.4.03.6105, ajuizada perante a 8ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Campinas), o que, por si só, revela a **existência de controvérsia judicial** a ser solucionada pelo Supremo Tribunal Federal.

Até o presente momento, **não** houve pronunciamento de nenhum dos juízos suscitados sobre os pedidos de suspensão cautelar dos efeitos do Decreto 9831/19, que permanece em vigor, acarretando **risco** de perecimento de direitos. Esse fato reforça a necessidade de urgente pronunciamento desta Suprema Corte para sustar a ameaça de lesão aos preceitos fundamentais elencados nesta ADPF.

### **III.2 – OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL**

O princípio da dignidade da pessoa humana é, por primazia, preceito fundamental, na medida em que se reconhece que a Constituição de 1988 se organiza a partir da ideia de que todas as pessoas são merecedoras de respeito e consideração. Nesse sentido, a Constituição de 1988 estabelece que um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito é a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III).

A dignidade da pessoa humana é, igualmente, princípio fundamental da República, atuando como vetor de interpretação dos sistemas jurídicos. Segundo o Ministro Roberto Barroso, na dimensão individual (dignidade como autonomia), a dignidade da pessoa humana atua na capacidade de autodeterminação do indivíduo, que tem o direito de escolher os rumos da sua vida e definir os seus comportamentos. Na dimensão social (dignidade como heteronomia), por sua vez, a dignidade da pessoa humana pode ser excepcionalmente limi-

tada pelo Estado, especialmente para evitar que escolhas individuais interfiram em direitos próprios, de terceiros ou mesmo de toda a comunidade.

Bernardo Gonçalves Fernandes<sup>12</sup> ensina que, na dimensão da autonomia existencial, a dignidade da pessoa humana “*garante a liberdade existencial, ou seja, a possibilidade dos mais variados projetos de vida, concepções de vida digna em meio ao pluralismo razoável em que vivemos*”. Segundo leciona, a dignidade da pessoa humana está umbilicalmente ligada ao direito à vida, “*como elemento intrínseco à condição de pessoa e de sujeitos de direitos*”.

Já André de Carvalho Ramos<sup>13</sup> lembra que, no plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece, já em seu preâmbulo, a necessidade da proteção da dignidade humana por meio da proclamação dos direitos elencados naquele diploma, estabelecendo, em seu art. 1º, que “*todos os seres humanos nascem livres e iguais, em dignidade e direitos*.” Prossegue, o autor, esclarecendo que, “*diferentemente do que ocorre com direitos como liberdade, igualdade, entre outros, a dignidade humana não trata de um aspecto particular da existência, mas sim de uma qualidade inerente a todo ser humano sendo um valor que identifica o ser humano como tal*.”

Para Carvalho Ramos<sup>14</sup>, há dois elementos que caracterizam a dignidade humana, um elemento positivo e outro negativo. Enquanto o primeiro consiste na defesa da existência de condições materiais mínimas de sobrevivência a cada ser humano, o elemento negativo consiste justamente na **proibição de se impor tratamento ofensivo, degradante**, ou ainda discriminação odiosa a um ser humano. **Por isso, a própria Constituição dispõe que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante”** e ainda determina que “*a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais*.”

É justamente essa a razão da proibição reforçada de práticas de tortura e da necessidade de vigilância permanente para a sua prevenção e combate, razão pela qual os incisos III e XLIII do art. 5º da CF/88 também são considerados preceitos fundamentais, na

---

12 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 300.

13 CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de Direitos Humanos*. 6. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019. pg.77/79.

14 Idem. pg.79.

medida em que têm por objetivo banir a negação máxima da dignidade da pessoa humana: a dessubjetivação que o ato de tortura gera.

A associação entre dignidade da pessoa humana e o enfrentamento à tortura e a outros tratamentos cruéis e degradantes acompanha a evolução civilizatória dos direitos humanos. Está presente no artigo 5º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no artigo 7º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

A noção de dignidade inerente à pessoa humana é central à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e seu Protocolo Facultativo reconhece que os espaços de privação de liberdade são aqueles mais vocacionados à prática da tortura, daí a previsão de visitas periódicas a estes lugares pelos mecanismos nacionais, como detalhado a seguir.

### **III. 3 – A PREVENÇÃO E O COMBATE À TORTURA COMO DECORRÊNCIA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA**

A Constituição da República de 1988 tratou de forma muito direta e clara sobre as principais balizas do direito penal. Toda a sua disciplina está contida no artigo 5º, o mesmo que trata dos principais direitos e garantias fundamentais. Estabelece parâmetros de direito penal, vedando ações de Estado que comprometam a dignidade da pessoa humana que está sob a custódia estatal.

A proibição à tortura e a outros tratamentos desumanos ou degradantes é estabelecida em dois incisos diferentes do artigo 5º: no III e no XLIII. Neste último, a constituição emite uma ordem de criminalização ao legislador ordinário, com a exigência de se tratar de delito inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, por ele “*respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem*”.

A vedação e a prevenção da prática de tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes estão na Constituição e em normas do direito internacional dos direitos humanos: a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1984 e promulgada pelo Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991; a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, promulgada pelo Decreto nº 98.386, de 9 de dezembro de 1989; o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, promulgado pelo Decreto nº



4.388, de 25 de setembro de 2002; e o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgado pelo Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007.

Merece destaque esse último documento por ser o de maior aderência ao tema em discussão e por ter sido expressamente citado na Lei nº 12.847/13, que criou o Mecanismo de que trata esta ADPF. O seu propósito foi estabelecer medidas adicionais para reforçar a proteção de pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes. O seu artigo 1 é suficientemente elucidativo: “*o objetivo do presente Protocolo é estabelecer um sistema de visitas regulares efetuadas por órgãos nacionais e internacionais independentes a lugares onde pessoas são privadas de sua liberdade, com a intenção de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes*”.

Após criar um Subcomitê de Prevenção, “*guiado pelos princípios da confidencialidade, imparcialidade, não seletividade, universalidade e objetividade*” (artigo 2), o Protocolo estabelece, em seu artigo 3, que “*cada Estado-Parte deverá designar ou manter em nível doméstico um ou mais órgão de visita encarregados de prevenção da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (doravante denominados mecanismos preventivos nacionais)*”.

O item 2 de seu artigo 4 traz outra norma importante para a compreensão do tema: “*para os fins do presente Protocolo, privação da liberdade significa qualquer forma de detenção ou aprisionamento ou colocação de uma pessoa em estabelecimento público ou privado de vigilância, de onde, por força de ordem judicial, administrativa ou de outra autoridade, ela não tem permissão para ausentar-se por sua própria vontade.*” Para finalizar rapidamente a análise do Protocolo, transcreve-se:

Artigo 17 Cada Estado-Parte deverá manter, designar ou estabelecer, dentro de um ano da entrada em vigor do presente Protocolo ou de sua ratificação ou adesão, um ou mais mecanismos preventivos nacionais independentes para a prevenção da tortura em nível doméstico. Mecanismos estabelecidos através de unidades descentralizadas poderão ser designados como mecanismos preventivos nacionais para os fins do presente Protocolo se estiverem em conformidade com suas disposições.

Artigo 18 1. Os Estados-Partes deverão garantir a independência funcional dos mecanismos preventivos nacionais bem como a independência de seu pessoal.

A essa altura, algumas conclusões prévias se impõem: (i) o Brasil, nacional e internacionalmente, tem o compromisso de efetivar, da forma mais eficaz possível, a

prevenção e o combate à tortura e a outros tratamentos desumanos ou degradantes; (ii) para tanto, deve contar com mecanismos nacionais, os quais devem ter a garantia da independência funcional e de seu pessoal.

Com esse propósito, foi editada a **Lei 12.847, de 2 de agosto de 2013, instituindo o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura** e criando os respectivos **Comitê e Mecanismo Nacionais de Prevenção e Combate à Tortura**, no âmbito da administração pública federal. No tocante ao Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, diz a referida Lei:

Art. 8º Fica criado o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - MNPCT, órgão integrante da estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, responsável pela prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, nos termos do Artigo 3 do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgado pelo [Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007](#).

§ 1º **O MNPCT será composto por 11 (onze) peritos, escolhidos pelo CNPCT 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, e nomeados pelo Presidente da República, para mandato fixo de 3 (três) anos, permitida uma recondução.**

§ 2º Os membros do MNPCT **terão independência na sua atuação e garantia do seu mandato, do qual não serão destituídos senão pelo Presidente da República nos casos de condenação penal transitada em julgado, ou de processo disciplinar**, em conformidade com as [Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), e [8.429, de 2 de junho de 1992](#).

[...]

Art. 9º Compete ao MNPCT:

I - planejar, realizar e monitorar visitas periódicas e regulares a pessoas privadas de liberdade em todas as unidades da Federação, para verificar as condições de fato e de direito a que se encontram submetidas;

II - articular-se com o Subcomitê de Prevenção da Organização das Nações Unidas, previsto no Artigo 2 do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgado pelo [Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007](#), de forma a dar apoio a suas missões no território nacional, com o objetivo de unificar as estratégias e políticas de prevenção da tortura e de outros tratamentos e práticas cruéis, desumanos ou degradantes;

III - requerer à autoridade competente que instaure procedimento criminal e administrativo mediante a constatação de indícios da prática de tortura e de outros tratamentos e práticas cruéis, desumanos ou degradantes;

IV - elaborar relatório circunstanciado de cada visita realizada nos termos do inciso I e, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, apresentá-lo ao CNPCT, à Procuradoria-Geral da República e às autoridades responsáveis pela detenção e outras autoridades competentes;

V - elaborar, anualmente, relatório circunstanciado e sistematizado sobre o conjunto de visitas realizadas e recomendações formuladas, comunicando ao dirigente imediato do estabelecimento ou da unidade visitada e ao dirigente máximo do órgão ou da instituição a que esteja vinculado o estabelecimento ou unidade visitada de qualquer dos entes federativos, ou ao particular responsável, do inteiro teor do relatório produzido, a fim de que sejam solucionados os problemas identificados e o sistema aprimorado;

VI - fazer recomendações e observações às autoridades públicas ou privadas, responsáveis pelas pessoas em locais de privação de liberdade, com vistas a garantir a observância dos direitos dessas pessoas;

VII - publicar os relatórios de visitas periódicas e regulares realizadas e o relatório anual e promover a difusão deles;

VIII - sugerir propostas e observações a respeito da legislação existente; e

IX - elaborar e aprovar o seu regimento interno.

§ 1º A atuação do MNPCT dar-se-á sem prejuízo das competências atribuídas aos demais órgãos e entidades que exerçam funções semelhantes.

§ 2º Nas visitas previstas no inciso I do **caput**, o MNPCT poderá ser representado por todos os seus membros ou por grupos menores e poderá convidar representantes de entidades da sociedade civil, peritos e especialistas com atuação em áreas afins.

§ 3º A seleção de projetos que utilizem recursos oriundos do Fundo Penitenciário Nacional, do Fundo Nacional de Segurança Pública, do Fundo Nacional do Idoso e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente deverá levar em conta as recomendações formuladas pelo MNPCT.

§ 4º O Departamento de Polícia Federal e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal prestarão o apoio necessário à atuação do MNPCT.

Art. 10. São assegurados ao MNPCT e aos seus membros:

**I - a autonomia das posições e opiniões adotadas no exercício de suas funções;**

II - o acesso, independentemente de autorização, a todas as informações e registros relativos ao número, à identidade, às condições de detenção e ao tratamento conferido às pessoas privadas de liberdade;

III - o acesso ao número de unidades de detenção ou execução de pena privativa de liberdade e a respectiva lotação e localização de cada uma;

IV - o acesso a todos os locais arrolados no inciso II do **caput** do art. 3º, públicos e privados, de privação de liberdade e a todas as instalações e equipamentos do local;

V - a possibilidade de entrevistar pessoas privadas de liberdade ou qualquer outra pessoa que possa fornecer informações relevantes, reservadamente e sem testemunhas, em local que garanta a segurança e o sigilo necessários;

VI - a escolha dos locais a visitar e das pessoas a serem entrevistadas, com a possibilidade, inclusive, de fazer registros por meio da utilização de recursos audiovisuais, respeitada a intimidade das pessoas envolvidas; e

VII - a possibilidade de solicitar a realização de perícias oficiais, em consonância com as normas e diretrizes internacionais e com o [art. 159 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941](#) - Código de Processo Penal.

§ 1º As informações obtidas pelo MNPCT serão públicas, observado o disposto na [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#).

§ 2º O MNPCT deverá proteger as informações pessoais das pessoas privadas de liberdade, de modo a preservar sua segurança, intimidade, vida privada, honra ou imagem, sendo vedada a publicação de qualquer dado pessoal sem o seu consentimento expresso.

§ 3º Os documentos e relatórios elaborados no âmbito das visitas realizadas pelo MNPCT nos termos do inciso I do **caput** do art. 9º poderão produzir prova em juízo, de acordo com a legislação vigente.

§ 4º Não se prejudicará pessoa, órgão ou entidade por ter fornecido informação ao MNPCT, assim como não se permitirá que nenhum servidor público ou autoridade tolere ou lhes ordene, aplique ou permita sanção relacionada com esse fato.

Art. 11. O MNPCT trabalhará de forma articulada com os demais órgãos que compõem o SNPCT e, anualmente, prestará contas das atividades realizadas ao CNPCT.

Há, nessa norma, importante implicação: **a conformação do MNPCT está em absoluta conformidade com as diretrizes constantes do Protocolo Facultativo**. Donde se conclui que **a independência dos peritos é, também na lei, um imperativo**.

A ONU lançou um guia sobre Mecanismos Nacionais de Prevenção, com a seguinte observação sobre a **relação entre independência e remuneração**:

“Os mandatos, que podem ser renováveis, devem ser suficientes para promover o funcionamento independente dos Mecanismos Nacionais de Prevenção, incluindo a garantia de continuidade e remuneração adequada, para atrair pessoas com experiência acumulada no campo da prevenção da tortura e para construir conhecimento institucional. Por exemplo, alguns Estados favorecem **um mandato** de cinco anos, o que pode ser suficiente para permitir que os membros sejam eficazes, mas não se preocupem demais com suas perspectivas futuras. Outros preferem termos mais longos que sejam fixos e não renováveis. **As posições devem ser adequadamente remuneradas**. Os Mecanismos Nacionais de Prevenção também devem ter **autoridade exclusiva para desenvolver suas próprias regras de procedimento, a fim de garantir sua autonomia operacional**.”

A remuneração adequada é, portanto, uma **condição de exercício independente dos peritos do MNPCT**, a garantir a continuidade, estabilidade e independência no desempenho das funções atribuídas por lei ao SNPCT.

Acerca da relevância do trabalho do Mecanismo no combate à tortura observe-se, ainda, que o Brasil tem, na atualidade, a terceira maior população carcerária do mundo, atrás apenas de Estados Unidos da América e China. São, segundo dados de 2019 do CNJ, 812.564 (oitocentos e doze mil, quinhentos e sessenta quatro) pessoas presas. As péssimas condições carcerárias geram rebeliões recorrentes, as quais têm como resultado tortura e mortes, não raro com decapitações e desmembramento dos corpos, como amplamente divulgado na mídia nacional.

A seguir, quadro demonstrativo das rebeliões e respectivos números de mortos delas decorrentes no sistema penitenciário brasileiro, apenas nos últimos dois anos:

Ano	Presídio	Cidade e UF	Nº de mortos
2019	Centro de Recuperação Regional de Altamira	Altamira -PA	58
2019 26/05/2019	Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj)	Manaus - AM	40
2018	Presídio Rogério Coutinho Madruga	Nísia Floresta -Natal/RN	4
2018 (maio)	CIP	Goiânia - GO	10 adolescentes
2017- junho	Centro Socioeducativo Lar do Garoto	Lagoa Seca - Paraíba	7
2017 - maio	Penitenciária de Alcaçuz	Nísia Floresta- RN	26
2017 - janeiro	Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj)	Manaus - AM	56
2017 - janeiro	Penitenciária Agrícola Monte Cristo	Boa Vista Roraima	33
<b>Total</b>			<b>234 mortos</b>

Considerando apenas o período mais recente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou medidas provisionais para as seguintes instituições: Complexo Penitenciário de Curado, Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, Complexo Penitenciário de Pedrinhas e Unidade de Internação Socioeducativa (UNIS).

O MNPCT, desde sua primeira missão, vem identificando práticas de tortura e de tratamento cruel, desumano e degradante em **todas as unidades visitadas**. Seus relatórios, sempre com metodologia conhecida, são minuciosos na descrição das situações encontradas.

O modelo que se pretende adotar, do trabalho “voluntário” ou sem remuneração, **não** é compatível com missão estatal típica, que (i) não pode sofrer discontinuidades; (ii) tem que estar a salvo de pressões para permitir atuação responsável; (iii) deve estar a cargo de quadro qualificado e devidamente selecionado; (iv) é resultado de compromissos internacionais históricos com a dignidade inerente a todas as pessoas.

### **III.2 – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA SEPARAÇÃO DE PODERES**

Não há, igualmente, controvérsia quanto à natureza de preceito fundamental do princípio da legalidade, aliado à noção de garantia da separação dos poderes da República e do livre desempenho das atribuições de cada um deles.

Os decretos têm por função disciplinar a execução da lei, ou seja, explicitar o modo pelo qual uma administração operacionalizará o cumprimento da norma legal. Como refere o Ministro Francisco Rezek, no julgamento da ADI 1435-8 (Medida Liminar), “*decretos para manter um fiel cumprimento das leis (art. 84- IV, da CF / 88). Estão, assim, vinculados a determinado diploma determinado legal. Sua função é facilitar a execução da lei, torná-la praticável e, principalmente, facilitar ao aparelho administrativo a sua fiel observância.*”

Quando muito, o decreto pode aclarar conceitos jurídicos ou preencher um preceito normativo de conteúdo abstrato, cuja densificação foi intencionalmente delegada pelo legislador ao Poder Executivo. Mas, mesmo nesses casos, um decreto não pode alterar o objetivo da norma legal, bem como ampliar ou reduzir sua abrangência.

No caso presente, o Decreto nº 9.831/2019 altera substancialmente o sentido do artigo 8º da Lei 12.847, que é disciplinar o MNPCT em conformidade com o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, pois, ao invés de reforçar a atuação dos peritos, mediante remuneração adequada, excluí a remuneração.

De outro lado, inibe a atuação profissional e contínua do MNPCT já que cria um regime de trabalho gratuito e voluntário para os peritos, que não mais poderão se dedicar ao exercício deste mandato legal, para fazer cumprir a Constituição em relação a mais de mil unidades de internação prisionais e centenas de outras unidades de internação espalhados no imenso território brasileiro. O modelo do Decreto não é o modelo da Lei 12.847/13 e põe em risco a boa performance geral do órgão, submetido agora às possibilidades de se compatibilizar a atuação no Mecanismo com os respectivos trabalhos profissionais dos peritos. Afeta-se, assim, a sua missão convencional e legal.

Em suma, **o decreto exorbita o espaço normativo reservado pela Constituição à regulamentação. Com isso, a um só tempo viola os princípios da reserva legal e da separação de poderes** (arts. 2º e 5º, I, ambos da CF/88).

Exatamente nesse sentido manifestou-se o Plenário desta Corte, no último dia 13 de junho, quando, por maioria, **deferiu parcialmente a medida cautelar formulada nos autos da ADI 6121 para**, suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, **afastar**, até o exame definitivo da ação direta de inconstitucionalidade, **a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal** e, por arrastamento, **suspender a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos**, nos termos do voto do Relator.

A presente ADPF vai na mesma linha do Plenário da Corte (na decisão na ADI 6121), ao contestar a desestruturação do Mecanismo por obra de mero decreto regulamentador.

### III.3 OFENSA AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO INSTITUCIONAL

Um dos princípios gerais de direito que regem a proteção dos direitos humanos é a proibição do retrocesso. Também chamada de “efeito cliquet”, ou *entrenchment*, a proibição de retrocesso significa que, uma vez alcançada a concretização da proteção a determinado direito, não se admite qualquer medida tendente à sua eliminação, sendo permitido apenas aprimoramentos e acréscimos ao âmbito de proteção existente.

Segundo André de Carvalho Ramos<sup>15</sup>, a proibição do retrocesso impõe que o Poder Público atue no sentido de preservar o “*mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela supressão normativa ou ainda pelo amesquinamento ou diminuição de suas prestações à coletividade*”.

Trata-se de princípio que decorre de diversos mandamentos constitucionais, como o do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), da dignidade da pessoa humana

<sup>15</sup> CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 6. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 102-103.

(art. 1º, III), da aplicabilidade direta das normas definidoras de direitos fundamentais (art. 5ª, § 1º), da segurança jurídica (art. 1º, *caput* e art. 5º, XXXVI) e da cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4ª, IV<sup>16</sup>.

Esse conjunto de dispositivos constitucionais informa a atuação do Poder Público, de forma a estabelecer um limite material à sua atuação, proibindo ações que promovam uma desconstrução ou regressão dos níveis de proteção já alcançados. Isso significa que o Estado tem o dever negativo de se abster de adotar medidas de caráter regressivo em matéria de direitos fundamentais<sup>17</sup>.

Permite-se a eventual diminuição na proteção normativa ou fática de um direito fundamental em hipóteses excepcionalíssimas, desde que seja justificada pela proteção a outro direito fundamental, devendo ser observada a proporcionalidade da medida tendente a reduzir o âmbito de proteção e que seja preservado o núcleo essencial do direito envolvido<sup>18</sup>.

O Decreto 9831/19 ora impugnado tem evidente **caráter regressivo do ponto de vista institucional**, na medida em que **esvazia significativamente**, pelas razões já expostas, o MNPCT, órgão essencial para o combate à prática de tortura e demais tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos em ambientes de detenção e custódia coletiva de pessoas, ao transformar o Mecanismo, **outrora profissional e permanente, em trabalho voluntário e precário**. Ele reduz, assim, o âmbito de proteção normativa ao direito de não submissão à tortura ou tratamentos e penas cruéis e degradantes de pessoas sob custódia do Estado, configurando ofensa ao princípio da vedação do retrocesso institucional.

Essa faceta *institucional* da proibição do retrocesso é compatível com a jurisprudência do E. STF, que já impediu o retrocesso *político* ((ADI 4.543-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 19-10-2011, Plenário), o retrocesso *civil* (RE 878694/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, julgamento em 10-5-2017), bem como o retrocesso *social* (MS 24.875, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 11-5-2006, Pleno)<sup>19</sup>.

16 SARLET, I. W. Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise, *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC*, São Paulo, n. 4, p. 241-271, jul./dez. 2004.

17 PIOVESAN, F.; GOTTI, A. P.; MARTINS, J. S. A proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais, In: PIOVESAN, F. *Temas de direitos humanos*, 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 86.

18 CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 6. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 106.

19 Exemplos retirados da obra de André de Carvalho Ramos. CARVALHO RAMOS, André de. *Curso de direitos humanos*. 6. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 104-105..



### III.4 – DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE COMO REQUISITO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Diz a jurisprudência deste STF que a modalidade “decreto” pode ser impugnada por meio de ação direta de inconstitucionalidade se possuir autonomia normativa e suficiente densidade normativa.

No caso, o decreto impugnado altera anterior decreto, de número 8.154, de 16 de dezembro de 2013, cujo propósito é regulamentar “*o funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a composição e o funcionamento do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e dispõe sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura*”.

Os decretos têm por função disciplinar a execução da lei, ou seja, explicitar o modo pelo qual a administração operacionalizará o cumprimento da norma legal.

Como refere o Ministro Francisco Rezek, no julgamento da ADI 1435-8 (Medida Liminar), “*decretos existem para assegurar a fiel execução das leis (art. 84- IV, da CF/88)*”, estando, assim, vinculados a determinado diploma legal.

Sua função é facilitar a execução da lei, torná-la praticável e, principalmente, facilitar ao aparelho administrativo a sua fiel observância. Quando muito, o decreto pode aclarar conceitos jurídicos ou preencher um preceito normativo de conteúdo abstrato, cuja densificação foi intencionalmente delegada pelo legislador ao Poder Executivo. Mas, mesmo nesses casos, um decreto não pode alterar o objetivo da norma legal, bem como ampliar ou reduzir sua abrangência.

O dispositivo impugnado altera substancialmente o sentido do artigo 8º da Lei 12.847, que é disciplinar o MNPCT em conformidade com o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, pois, ao invés de assegurar a independência dos peritos, mediante mandato com remuneração adequada, estabelece o trabalho não remunerado e voluntário, para uma missão difícilíssima. De outro lado, tem o efeito perverso da possibilidade de gerar insuficiência de peritos, na eventualidade de voluntários serem em número inferior à composição legal do MNPCT (onze membros), também aqui afetando a sua missão convencional e legal. Em suma, o decreto exorbita o espaço normativo reservado pela Constituição à regulamentação. Com isso,

a um só tempo viola os princípios da reserva legal e da separação de poderes (arts. 2º e 5º, I, ambos da CF/88).

### III.5 – VIOLAÇÃO A COMPROMISSOS INTERNACIONAIS

O Brasil, ao menos desde a promulgação da Convenção de Haia, em 1907 (ratificada em 1914) e especialmente com a subscrição da Carta de São Francisco (1945) de constituição das Nações Unidas, assumiu na comunidade internacional o papel de corresponsável pela promoção dos direitos humanos. Nesse processo participou ativamente da promulgação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Pessoa Humana e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ambas de 1948. E, mais recentemente, ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O Brasil está vinculado a essa ordem internacional de proteção aos direitos humanos por força de decisão de sua própria Constituição, que determina que o Estado se regerá em suas relações internacionais com base no princípio da prevalência desses direitos (art. 4º, II). Esse preceito é reforçado pelas normas ampliativas do rol de direitos fundamentais constantes do §§ 2º a 4º do artigo 5º.

Assim, a partir da submissão, voluntária, do Brasil a atos normativos internacionais de proteção de direitos humanos, bem como à jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, instalou-se a possibilidade – e necessidade – de exercício permanente de **controle de convencionalidade da normatização interna**. Dever idêntico resulta da própria Constituição brasileira, à luz do art. 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988<sup>20</sup>.

O controle de convencionalidade ressaí desse compromisso. No campo dos direitos humanos, como ensina André de Carvalho Ramos, estabeleceu-se **sistema de duplo controle** dos atos normativos de direito interno: o controle de constitucionalidade nacional e o controle de convencionalidade internacional.

Para o citado autor:

“Os direitos humanos, então, no Brasil, possuem uma dupla garantia: o controle de constitucionalidade e o controle de convencionalidade internacional. Qualquer ato ou

---

20 “Art. 7º. O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos”.

norma deve ser aprovado pelos dois controles, para que sejam respeitados os direitos no Brasil. Esse duplo controle parte da constatação de uma verdadeira separação de atuações, na qual inexistiria conflito real entre as decisões porque cada Tribunal age em esferas distintas e com fundamentos diversos” (grifo do original retirado) <sup>21</sup>.

Da necessidade dessa dupla compatibilização abstrai-se a impossibilidade de alegações de impedimento legal como tentativa de justificar o descumprimento de decisões da Corte IDH.

No mesmo sentido, Luiz E. Fachin, Miguel G. de Godoy, Roberto Dalledone M. Filho e Luiz H. Krassuski Fortes sustentam, ao tratar da temática que:

“Esse duplo controle exige, dessa forma, que toda norma ou ato interno sejam compatíveis com a Constituição da República e também com os tratados e convenções internacionais de direitos humanos.” <sup>22</sup>

Deve-se também levar em consideração o caráter *materialmente constitucional* dos tratados internacionais de direitos humanos, o que implica reconhecer a necessidade de “*uma narrativa conjunta de tais direitos, ao mesmo tempo fundamentais (Constituição) e humanos (tratados e convenções na ambiência internacional), o qual enlaça os âmbitos interno e externo de concretização a partir da interpretação e aplicação, tanto da Constituição quanto dos textos normativos internacionais a qual o Estado brasileiro se vinculou*” (grifo do original retirado) <sup>23</sup>.

Em síntese, como visto, a **gramática de direitos** prevista na CF/88, bem com as obrigações internacionais de tratados de direitos humanos (de natureza materialmente constitucional, conforme o teor do art. 5º, § 2º, da CF/88), impõem o regular funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

A Constituição brasileira, como já referido, contém vários dispositivos que apontam no sentido de um Estado cooperativo: a previsão de que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes de tratados internacionais em que

21 CARVALHO RAMOS, André. *Curso de direitos humanos*. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2018, p. 530.

22 FACHIN, Luiz Edson; GODOY, Miguel G.; MACHADO FILHO, Roberto D.; FORTES, Luiz Henrique Krassuski. “O caráter materialmente constitucional dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos” in NOVELINO, Marcelo e FELLET, André (coords). *Separação de poderes – aspectos contemporâneos da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário*. Salvador: JusPodivm, 2018, pp. 281-303, em especial p. 296.

23 FACHIN, Luiz Edson; GODOY, Miguel G.; MACHADO FILHO, Roberto D.; FORTES, Luiz Henrique Krassuski. “O caráter materialmente constitucional dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos” in NOVELINO, Marcelo e FELLET, André (coords). *Separação de poderes – aspectos contemporâneos da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário*. Salvador: JusPodivm, 2018, pp. 281-303, em especial p. 298.

o Brasil seja parte (art. 5º, § 2º); a equivalência de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos às emendas constitucionais, desde que aprovados com quórum específico (art. 5º, § 3º); a submissão do Brasil à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão (art. 5º, § 4º); relações internacionais determinadas, dentre outros, pelos princípios da prevalência dos direitos humanos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, incisos II, VIII e IX, respectivamente)

Desse modo, a adoção de padrões de prevenção à tortura, mediante a implantação de mecanismos nacionais integrados por peritos independentes e, por isso, com remuneração adequada, que realizem visitas permanentes a espaços de privação de liberdade, é um imperativo a um só tempo de ordem constitucional e de direito internacional, e está centrado na perspectiva de que as obrigações de direitos humanos são de natureza acumulativa e progressiva, com **proibição permanente de retrocesso institucional**.

## IV. CONCLUSÃO

### IV.1 PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar.

O *fumus boni juris* está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, sobretudo, em razão da manifesta ofensa aos princípios da reserva legal, separação dos poderes, dignidade da pessoa humana e vedação à tortura e toda sorte de tratamentos degradantes. Já o *periculum in mora* decorre do fato de que as normas impugnadas inviabilizaram o desempenho das funções dos atuais peritos, que cumprem mandato legal e que terão dificuldade de permanecer no desempenho de suas atribuições sem prejuízo da sua manutenção pessoal e de suas famílias, mas sobretudo porque este novo modelo terá impacto negativo sobre as atribuições do Mecanismo.

Em atenção aos princípios republicano, da razoabilidade, moralidade, impessoalidade e isonomia, assim como em louvor ao princípio da segurança jurídica e economicidade, faz-se necessária a decretação por esta Corte de medida cautelar hábil a suspender a

eficácia do Decreto nº 9.831, de 11 de junho de 2019, a fim de assegurar a indenidade dos preceitos constitucionais.

#### **IV.2. PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Ante o exposto, requeiro:

- a) concessão, por decisão monocrática e imediata, mesmo sem a intimação dos interessados, de medida cautelar para a suspensão da eficácia das normas impugnadas;
- b) citação da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103-§3.º da Constituição;
- c) envio dos autos para manifestação final da Procuradoria-Geral da República.
- d) procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 9.831, de 11 de junho de 2019 por lesão aos preceitos fundamentais expostos acima.

Brasília, 30 de julho de 2019.

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República

GPT