

20
22

ENGAJAMENTO DA
SOCIEDADE CIVIL
NA PREVENÇÃO
À TORTURA
NO DISTRITO FEDERAL

“A tortura tem efeito de fragmentação do tecido social”

Tania
Kolker

“Organizadora do Manual “Saúde e Direitos Humanos nas Prisões” e é autora de diversos artigos sobre atenção aos afetados pela violência de Estado; tortura nas prisões; o papel dos profissionais de saúde e dos mecanismos de monitoramento na prevenção à tortura nos espaços de confinamento; os efeitos transgeracionais da violência de Estado; as medidas de segurança e a reforma psiquiátrica; entre outros.”

FICHA TÉCNICA

O Projeto DF SEM TORTURA: Engajamento da sociedade civil para prevenção e enfrentamento à tortura no Distrito Federal visa impulsionar a sociedade civil para dialogar com os órgãos públicos e fortalecer a luta contra à tortura no DF. Possui financiamento do Fundo Especial do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura (OPCAT Special Fund), vinculado ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Office of The High Commissioner for Human Rights), realizado pelo Instituto Veredas em parceria com a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos da Câmara Legislativa do DF (CDDH/CLDF), por meio da concessão OPCAT-085-GLO/09/HC/07-B453.

ELABORAÇÃO

Bethânia Suano
Bruno Graebin de Farias
Ingrid Abdala
Laura dos Santos Boeira
Victória Paulo Menin

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Rafael Pagliuso Nogueira

REVISÃO E NORMATIZAÇÃO

Danilo Castro

EQUIPE ORGANIZADORA

Bethânia Suano
Bruno Graebin de Farias
Carolina Scherer Beidacki
Cristina Schein
Ingrid Abdala
Janaína Bittencourt
Laura dos Santos Boeira
Marcel Henrique de Carvalho
Gabriel Elias
Victória Paulo Menin

CREATIVE COMMONS

Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total, por qualquer meio, se citados a fonte e o site no qual pode ser encontrado o original: www.dfsemtortura.org

ÍNDICE

1. Resumo executivo	7
Mecanismos estaduais de prevenção de combate á tortura	9
Prevenção e combate à tortura no Distrito Federal	9
2. Introdução	11
3. Protocolo facultativo à convenção das nações unidas contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis - o opcat	14
4. Requisitos mínimos para estabelecer um mecanismo	18
5. Etapas necessárias para decidir sobre um modelo de mecanismo	20
6. Estrutura dos modelos	24
6.1 Modelo 1 - designação ou criação de instituições nacionais de direitos humanos	25
6.2 Modelo 2: criação de uma nova instituição especializada	31
6.3 Modelo 3: designação de um órgão ou de múltiplos órgãos	40
7. Considerações orçamentárias sobre os modelos de mecanismo	44
8. A prevenção e combate à tortura no Distrito Federa	47
9. Breves considerações	51
Referências bibliográficas	53
Anexos	56



RESUMO EXECUTIVO

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

1.

[Redacted]

O que é tortura?

O conceito de tortura é múltiplo e existem diversas definições.

Internacionalmente, a definição de tortura contempla três importantes elementos:

- **ato intencional que cause sofrimento mental, físico ou diminua a capacidade de alguém reagir;**
- **realizado direta ou indiretamente por um agente público,**
- **para um fim específico - por exemplo, conseguir uma confissão; punir, amedrontar ou constranger alguém.**

Assim, é tortura deixar pessoas em situações degradantes, como sem água potável, higiene, alimentação, em celas superlotadas, bem como privar as pessoas do sono, de acesso à saúde, xingá-las ou agredi-las fisicamente. Ou seja, há muitos casos de tortura para enfrentar no nosso sistema prisional.

Como prevenir a tortura?

Três critérios são essenciais para garantir a **prevenção da tortura**:

1. **Ter uma estrutura jurídica eficaz** e com as garantias legais que proíbam e previnam a tortura e os maus-tratos - o Brasil, por exemplo, é parte da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura e outros relevantes acordos internacionais no assunto, bem como tem legislação própria.
2. **As leis e regulamentos precisam ser aplicados na prática.** Isso pode ocorrer por meio de treinamentos (para a polícia, agentes prisionais, e outros atores), elementos de proteção (por exemplo, gravação em vídeo de interrogatórios, etc.) e sanções em casos de descumprimento.
3. **Criação de mecanismos de controle.** Por exemplo, ter canais de denúncia (como as Ouvidorias) e realizar fiscalização por meio de visitas regulares a locais de detenção ou internação, seja por Conselhos, por profissionais do sistema de justiça ou por órgãos independentes.

Mecanismo de Prevenção à Tortura é o nome dado a um órgão composto por grupo de peritas(os) profissionais, **pessoas que possam ter autonomia e remuneração** para desempenhar a função de visitar locais onde estejam pessoas privadas de liberdade. Seu objetivo é garantir que essas pessoas não sejam submetidas a qualquer tipo

de tortura e, se casos de tortura ocorrerem, que sejam apurados, sanados e que seus agentes sejam penalizados.

A criação de um mecanismo de controle é essencial para uma política de prevenção à tortura eficiente. Para que o Estado possa estabelecer um **Mecanismo de Prevenção à Tortura eficaz**, é preciso seguir 3 passos:

1. Escolher o modelo para criar ou designar uma instituição para assumir as responsabilidades de Mecanismo;
2. Garantir que os membros ou trabalhadoras(es) do Mecanismo estejam cumprindo seus mandatos e que os mínimos para operacionalizá-lo, (leis, financiamento, espaço físico) estejam em vigor;
3. Possibilitar a entrada das(os) membras(os) do Mecanismo em todos espaços previstos para visitas preventivas e dialogar com seus membros, buscando elencar prioridades e efetivar as recomendações dos relatórios.

Além disso, um **Mecanismo eficiente deve possuir os seguintes requisitos mínimos**:

- Independência garantida em lei para cumprir suas funções;
- Autonomia em relação aos governos e às autoridades;
- Poderes de acesso, sem aviso prévio, a locais de detenção, acesso à informação, oportunidade de entrevistar pessoas detidas/internadas e o direito de escolher onde visitar e quem entrevistar;
- Capacidades e os conhecimentos profissionais necessários para exercer a função.
- Prevenção e combate à tortura no Brasil

MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA

O Mecanismo Nacional de Prevenção e combate à Tortura do Brasil foi criado em 2013 e entrou em exercício em 2015. O Mecanismo Nacional é formado por 11 peritas(os) independentes e realiza visitas regulares a espaços de privação de liberdade em todo o país – como prisões, centros socioeducativos, instituições de longa permanência, hospitais psiquiátricos, entre outros.

Atualmente, é um dos poucos órgãos que pode entrar nos estabelecimentos de privação de liberdade sem avisar antes, garantindo

que indícios de tortura não sejam apagados! No entanto, nos últimos anos, houve tentativas de retirar a remuneração dos peritos, o que tornaria inviável seguirem trabalhando.

Conheça os relatórios das inspeções que o Mecanismo Nacional desenvolveu até hoje: www.mnpctbrasil.wordpress.com

MECANISMOS ESTADUAIS DE PREVENÇÃO DE COMBATE À TORTURA

Os Mecanismos Estaduais são muito importantes para garantir visitas constantes aos locais de privação de liberdade e manter reuniões com órgãos do judiciário para acompanhar o que está sendo feito em relação às denúncias! Alguns estados brasileiros já possuem seus Mecanismos Estaduais, a exemplo do Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraíba e Rondônia.

No Rio de Janeiro, o Mecanismo está vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o que permite maior autonomia na hora de fiscalizar os estabelecimentos prisionais, que estão sob responsabilidade do Governo do Estado. Outro exemplo interessante é o caso do Mecanismo Estadual de Pernambuco, cuja legislação determina que sua composição deve ser por uma **equipe multidisciplinar, buscando o equilíbrio de gênero e representação adequada de grupos étnicos e minorias.**

PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA NO DISTRITO FEDERAL

O Governo do Distrito Federal criou um Sistema e um Comitê de Prevenção e Combate à Tortura através do Decreto nº 40.869, de 5 de junho de 2020, veja o que diz este decreto:

O Sistema é o conjunto de órgãos e entidades públicas e privadas com atribuições legais ou estatutárias de realizar o monitoramento, a supervisão e o controle de estabelecimentos e unidades onde se encontrem pessoas privadas de liberdade e instituições diversas de abrigo, ou de promover a defesa dos direitos humanos e interesses dessas pessoas (artigo 2º do Decreto).

Já o Comitê é o órgão deliberativo e consultivo da política pública de prevenção e combate à tortura no Distrito Federal, com as funções de fomentar políticas de prevenção, enfrentamento e combate à tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes; vinculado à área responsável pela política de direitos humanos, que coordenará seus trabalhos. Após um longo processo seletivo, em 2022 o Comitê começou a se reunir, mas ainda não conseguiu propor os próximos passos desse enfrentamento.

MAS E O MECANISMO DISTRITAL?

Um decreto governamental que cria Sistema e Comitê é um documento importante e um primeiro passo na construção de instituições para efetivamente prevenir e combater a tortura, no entanto, colocar estas instituições em prática é um grande desafio. **É essencial a criação do Mecanismo Distrital de Prevenção e Combate à Tortura do Distrito Federal, com peritos remunerados e autônomos!**

Hoje, tramita na Câmara Legislativa do DF o **Projeto de Lei 1.666/2021**, que propõe a efetivação do Mecanismo Distrital de Prevenção e Combate à Tortura do Distrito Federal (MDPCT/DF), com as seguintes características:

- 3 (três) peritas(as), com atuação e experiência na defesa, garantia ou promoção dos direitos humanos e no enfrentamento e prevenção à tortura, com equilíbrio de gênero, raça e etnia;
- Contratadas(os) por meio de cargo em comissão;
- Mandato fixo de 3 (três) anos, permitida uma recondução pelo período de 2 (dois) anos;
- Seleção das(as) peritass(s) será iniciada pelo Comitê de Prevenção e Enfrentamento a Tortura do Distrito Federal, com participação da sociedade civil;

Ao Mecanismo serão garantidos: a) autonomia; b) recursos orçamentários, financeiros, materiais e humanos para realização de visitas periódicas e regulares a lugares onde se encontrem pessoas privadas da liberdade no âmbito do Distrito Federal, sem necessidade de aviso prévio; c) acesso livre aos estabelecimentos, às informações e aos registros relativos à quantidade e à identidade de pessoas privadas de liberdade, às condições de detenção e ao tratamento a elas conferido; d) 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 necessário.

INTRODUÇÃO

2.

Este texto foi elaborado no âmbito do Projeto “DF SEM TORTURA: Engajamento da sociedade civil na prevenção à tortura no DF”. Apresenta informações gerais sobre o que é tortura do ponto de vista das normas internacionais e quais os principais modelos institucionais propostos pelas Nações Unidas para o enfrentamento e prevenção à tortura. O texto aborda exemplos nacionais e internacionais dos modelos de mecanismos de prevenção e combate à tortura. Ainda, o texto apresenta uma breve contextualização sobre como o tema vem sendo recepcionado na legislação brasileira e abordado na esfera do Distrito Federal.

Riscos de tortura e maus-tratos existem em todos os lugares, em qualquer país e a qualquer momento. A prevenção da tortura é uma estratégia global que pretende reduzir esses riscos e criar ambientes nos quais a tortura e os maus-tratos sejam menos prováveis de ocorrer.

A definição legal internacionalmente acordada de tortura¹ significa qualquer ato pelo qual dor ou sofrimento severo, seja físico ou mental, é intencionalmente infligido a uma pessoa para fins de obter dela ou de uma terceira pessoa informações ou uma confissão, punindo-a por um ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou é suspeito de tê-lo cometido. Esse ato precisa ter sido feito por um funcionário público ou pelo menos ter tido o consentimento de uma pessoa agindo em função pública [2].

Em outras palavras, a definição de tortura contempla três importantes elementos indissociáveis: **(a) a imposição intencional de sofrimento mental ou físico grave; (b) por um funcionário público, que esteja direta ou indiretamente envolvido e (c) para um fim específico.**

Outros tratados internacionais, bem como leis nacionais, podem conter definições mais amplas de tortura, abrangendo uma gama mais vasta de situações.

Exemplo de Tratado Internacional

No Brasil, podemos utilizar a definição de tortura da Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura, a qual o Brasil é Estado Parte. Segundo a Convenção Interamericana, a tortura é “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” [1,9].

¹Artigo 1 da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

Desse modo, perante a Convenção Interamericana, para um ato ser considerado tortura não é necessário dimensionar a gravidade do sofrimento causado. Além disso, esta Convenção também estabelece como tortura o uso de métodos que tentam anular ou diminuir a capacidade física ou mental da pessoa, mesmo que não causem dor física ou angústia psíquica. Com essa definição mais abrangente, novas situações podem ser apontadas como tortura.

**PROTOCOLO FACULTATIVO
À CONVENÇÃO DAS NAÇÕES
UNIDAS CONTRA A TORTURA
E OUTRAS PENAS OU
TRATAMENTOS CRUÉIS
(OPCAT)**

3.

O Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT) foi uma estratégia elaborada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2002, que possui como premissa básica a ideia de que **quanto mais abertos e transparentes os locais de detenção, menor o risco de abuso.**

No contexto brasileiro, por meio do **Decreto Legislativo nº4 de 23 de maio de 1989**, o Congresso Nacional aprovou a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Contudo, somente a partir do **Decreto nº 40 de 15 de fevereiro de 1991**, o Brasil passa a cumprir a Convenção em território nacional. O Brasil tornou-se Estado membro do OPCAT em 2007, ao editar o **Decreto nº 6.085 de 19 de abril de 2007**.

O OPCAT instaura duas entidades, que são o Subcomitê das Nações Unidas para a prevenção da tortura e de outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (SPT) e os Mecanismos Nacionais de Prevenção à Tortura (MNPs).

O Subcomitê tem duas funções principais: a primeira é a de realizar visitas a Estados signatários do OPCAT, podendo na ocasião visitar qualquer local em que pessoas estejam ou possam vir a estar privadas de sua liberdade. **A segunda é uma função consultiva que envolve prestar assistência e aconselhamento técnico a Estados signatários** sobre como estabelecer MNPs, e sobre como efetivar o trabalho que é exercido pelos MNPs. O SPT iniciou os seus trabalhos em 2007 e é composto por 25 peritos independentes, imparciais e provenientes de diversas regiões do mundo [10, 12].

Os MNPs são órgãos independentes de monitoramento que realizam inspeções sistemáticas não anunciadas e irrestritas a todos os lugares onde as pessoas são privadas de liberdade. Os países signatários devem instituir Mecanismos Nacionais de Prevenção e, se possível, Mecanismos em níveis subnacionais; estaduais (como no caso brasileiro), municipais e distritais. Atualmente, 90 países assinaram o OPCAT e o Protocolo Facultativo vem se expandindo [12].

O documento de 2001, das Nações Unidas, denominado **Protocolo de Istambul**, que foi ratificado pelo Brasil, consiste em um manual para investigar e documentar de maneira eficaz as práticas de tortura, penas e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes [13].

Você sabia?

Os Mecanismos Nacionais de Prevenção à Tortura estabelecidos no OPCAT, com suas visitas e recomendações, contribuem para proteger os direitos das pessoas privadas de liberdade. Eles podem trazer mudanças em diferentes níveis: condições materiais, procedimentos, salvaguardas, legislações, políticas, práticas de detenção e culturas institucionais.

No Brasil, a **Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013** institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT); cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) e cria o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). O **Decreto nº 8.154, de 16 de dezembro de 2013**, regulamenta o funcionamento do SNPCT e a composição e o funcionamento do CNPCT. Entretanto, o **Decreto nº 9.831, de 10 de junho de 2019**, faz alterações no SNPCT na composição e no funcionamento do CNPCT. Este decreto, inclusive, modifica a composição e tira a remuneração do MNPCT (art.º10, inc.5º: “A participação no MNPCT será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada”). Sua inconstitucionalidade foi discutida no STF, que decidiu, em março de 2022, **manter a remuneração como forma de garantir a autonomia, independência e profissionalismo das peritas e peritos, desvinculando-os de mandatos eletivos e interesses político-partidários ou corporativos, dentre outras questões de impermanência.**

No cenário Distrital, o **Decreto nº 40.869, de 05 de junho de 2020** institui o Sistema Distrital de Prevenção e Combate à Tortura (SDPCT) e cria o Comitê Distrital de Prevenção e Combate à Tortura (CDPCT). Em 2021, o **Projeto de Lei 1.666/2021** propõe a criação do Mecanismo Distrital de Prevenção e Combate à Tortura do Distrito Federal (veja com mais detalhes a seguir, no subcapítulo 7).

Além disso, dois documentos merecem destaque no tema da prevenção à tortura ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes são as **Regras de Bangkok**, publicado em 2010, que aborda sobre o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras e as **Regras de Mandela**, publicado em 2015, que trata as regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de pessoas privadas de liberdade.

Uma interpretação da tortura sensível ao gênero

Os mecanismos internacionais de prevenção à tortura têm pontuado atenção especial a questões como estupro na prisão, violência contra mulheres grávidas e negação de direitos reprodutivos, que há muito são reconhecidos como abrangidos pela Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, mas que por vezes são deixados de lado nos relatórios [7, 11].

Nos países signatários, tanto o SPT (internacional) quanto os MNPs (nacional) têm amplos poderes de acesso aos locais de privação de liberdade, à informação e às pessoas, podendo apresentar relatórios e recomendações às autoridades para melhorar as condições e o tratamento na detenção.

O que é essencial para garantir que a prevenção da tortura funcione:²

- Deve ser estabelecida uma estrutura jurídica eficaz e com as garantias legais que proíba e previna a tortura e os maus-tratos.
- As leis e regulamentos precisam ser aplicados na prática. Isso pode consistir em treinamento (para a polícia e outros atores), desenvolvimento de salvaguardas processuais (gravação em vídeo de interrogatórios, etc.) e sanções em casos de descumprimento.
- Devem ser criados mecanismos de controle para verificar a implementação da estrutura jurídica citada no ponto 1. Por exemplo, a realização de visitas regulares a locais de detenção por órgãos independentes.

²Segundo a Associação para a Prevenção da Tortura (Association for the Prevention of Torture) - APT.
<https://www.apt.ch/en/what-we-do/torture-prevention/what-torture-prevention>

REQUISITOS MÍNIMOS PARA ESTABELEECER UM MECANISMO

4.



Para estabelecer Mecanismos de Prevenção e Combate à Tortura, dois requisitos são essenciais: os Mecanismos devem ter independência garantida por lei para cumprir suas funções e devem ser autônomos em relação às autoridades estatais. (artigo 18 e 19). Para que não haja confusão em torno dos termos independência e autonomia, o primeiro diz respeito ao Mecanismo ser independente das instituições às quais está encarregado de monitorar – por exemplo, as autoridades prisionais e ministérios relacionados. A autonomia, por outro lado, refere-se à capacidade do Mecanismo, seja qual for seu modelo de funcionamento adotado, de tomar decisões e realizar seu trabalho de forma eficiente, livre de interferências indesejadas [10].

Outro requisito básico é **garantir aos Mecanismos os poderes de acesso (sem aviso prévio) a locais de detenção, acesso à informação, oportunidade de entrevistar pessoas detidas e o direito de escolher onde visitar e quem entrevistar** (artigo 20) [10].

Além disso, o país, estado ou município que criar ou designar um Mecanismo têm a obrigação de garantir que os membros e trabalhadores do Mecanismo tenham as capacidades e os conhecimentos profissionais necessários. Em outras palavras, os Mecanismos devem contar com equipes multidisciplinares, com diferentes conhecimentos sobre áreas relevantes às pessoas privadas de liberdade. Ainda, os Mecanismos, também devem atentar para que haja equilíbrio de gênero e representação adequada de grupos étnicos e minoritários do país na composição de suas equipes (artigo 18) [10].

No Brasil, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) é efeito do Artigo 3 do OPCAT que estabelece a obrigação de cada Estado Parte de “criar ou designar” um ou vários MNPs. Contudo, uma série de requisitos mínimos para o estabelecimento de Mecanismos são apontados pelo OPCAT nos artigos 18, 19 e 20.

ETAPAS NECESSÁRIAS PARA DECIDIR SOBRE UM MODELO DE MECANISMO

5.

Sob o OPCAT, os países têm considerável flexibilidade em relação ao formato do Mecanismo que é eventualmente escolhido. Aqui descrevemos 3 modelos comuns entre os países signatários, incluindo modelos de Mecanismos Estaduais do Brasil. Embora o OPCAT não sugira um modelo específico, no mundo, a maioria dos Mecanismos são “**designação de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDHs)**”, em segundo lugar existem os Mecanismos “**criados como novas instituições especializadas**” e em terceiro Mecanismos “**designados ou criados compostos por apenas uma instituição ou de múltiplos órgãos**”. Contudo, antes de chegar a um consenso sobre o modelo de Mecanismo mais adequado para o país ou região, é essencial mapear instituições e fazer consultas com atores interessados na temática [10].

ETAPA 1 - MAPEAMENTO

O que significa realizar mapeamento?

Consiste em: 1) identificar as instituições que já possuem em suas responsabilidades a função de monitoramento e supervisão de locais onde as pessoas são privadas de liberdade e, paralelamente, 2) identificar todos os locais onde as pessoas podem estar privadas de sua liberdade. Isso inclui espaços ‘tradicionais’ como prisões e delegacias de polícia, como também instituições psiquiátricas, centros de detenção militar, instituições de longa permanência para idosos, unidades socioeducativas, unidades de acolhimento para crianças e adolescentes, e espaços sob controle privado, como comunidades terapêuticas.

ETAPA 2 - CONSULTAS

O que significa fazer consultas?

Com base nesse mapeamento, a melhor maneira de chegar a um consenso sobre qual o modelo de Mecanismo mais adequado é consultando uma ampla gama de agentes interessados em um processo inclusivo e transparente. A consulta para alcançar um consenso pode envolver, por exemplo, membros do Poder Legislativo, especialistas técnicos de ministérios e departamentos relevantes, órgãos de monitoramento – incluindo Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDH) e outras instituições e indivíduos que realizam visitas a locais de detenção (tais como membros do Poder Judiciário e representantes comunitários –, Organizações da Sociedade Civil (OSCs), e associações de familiares de pessoas presas, bem como pessoas idosas. Também pode ser útil buscar a orientação de outros MNPs e Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT) em contextos semelhantes ou do Subcomitê de Prevenção à Tortura.

- Quem deve realizar o mapeamento e as consultas?

Essas duas atividades podem ser feitas pelo governo (Poder Executivo do território em questão), mas também podem ser realizadas pela sociedade civil ou por outros órgãos que trabalham com a pauta, como é o caso de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDHs) [3].

- Por que é importante mapear e realizar consultas?

Essas ações podem ajudar a identificar as lacunas existentes e sobreposições nas atividades de monitoramento, bem como as mudanças de atribuições ou troca de poderes, por exemplo. O mapeamento e as consultas também ajudam a responder algumas questões práticas necessárias para a elaboração de um Mecanismo em conformidade ao OPCAT, tais como: a) quais legislações ou outros regimentos orientam as atividades dessas instituições, b) qual as regras e a jurisdição do regime de contrato dos funcionários que trabalham nos estabelecimentos, c) quais os poderes existentes envolvidos, inclusive em relação a locais públicos e privados de privação de liberdade, d) qual o grau de independência da instituição (tanto real quanto percebido), e) quais os recursos humanos, financeiros e logísticos existentes, f) como se dá a relação com as autoridades e outros atores relevantes, g) quais os métodos de trabalho e quais as experiências prévias em relação ao monitoramento de pessoas privadas de liberdade e, por fim, h) quais imunidades e privilégios dos membros e funcionários do local [3].

- Como fazer mapeamentos e consultas efetivas?

Para um bom mapeamento é necessário considerar não apenas a quantidade e o tipo de locais de detenção em uma determinada jurisdição, mas também sua estrutura, quem é responsável pela política relativa ao monitoramento e quem tem a responsabilidade de gestão no dia a dia [3].

Além disso, para que as consultas sejam relevantes, as agências governamentais envolvidas com a temática devem divulgar proativamente o processo e as oportunidades de participação. Também devem compartilhar os critérios, métodos e motivos sobre a decisão final da escolha do modelo do Mecanismo – idealmente escolhido por consenso entre os envolvidos no processo de consulta

O que um país (ou estado, no caso das unidades federativas do Brasil) precisa fazer para estabelecer um Mecanismo de Prevenção à Tortura eficaz:

- **Fase 1:** Escolher o modelo para criar ou designar uma instituição para assumir as responsabilidades de Mecanismo.
- **Fase 2:** **Garantir que os membros ou funcionários do Mecanismo** estejam cumprindo seus mandatos e que os mínimos para operacionalizá-lo, (leis, financiamento, espaço físico) estejam em vigor.
- **Fase 3:** Possibilitar a entrada das(os) membras(os) do Mecanismo em todos os espaços previstos para visitas preventivas e dialogar com seus agentes, buscando elencar prioridades e efetivar as recomendações dos relatórios.

ESTRUTURA DOS MODELOS

6.



6.1 MODELO 1 - DESIGNAÇÃO OU CRIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

O que são as Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDHs) como Mecanismos?

As INDHs são órgãos independentes, estabelecidos pelo Estado para a promoção e proteção dos direitos humanos. As INDHs são credenciadas pela Aliança Global de INDHs com base em sua conformidade com os Princípios de Paris Relacionados ao Status das Instituições Nacionais, adotados em 1991. Esses princípios estabelecem alguns critérios mínimos importantes para essas instituições, incluindo que elas tenham uma base legal sólida e sejam independentes das instituições que têm a tarefa de supervisionar. O Artigo 18 do OPCAT afirma que a “devida consideração” deve ser dada a tais critérios ao estabelecer os Mecanismos. No Brasil, não há uma Instituição que cumpra todos os requisitos estabelecidos nos Princípios de Paris e, portanto, não é possível afirmar a existência de INDHs.

A maioria das INDHs que foram designadas como Mecanismos eram órgãos que já existiam e que receberam poderes e responsabilidades adicionais para cumprir a missão do Mecanismo. Em alguns países, as INDHs foram designadas como uma das organizações que compõem um Mecanismo de múltiplos órgãos. Em um pequeno número de casos, eles foram criados ao mesmo tempo em que receberam a designação de MNP [4].

Quais são os diferentes tipos de INDHs?

a) Comissões Nacionais de Direitos Humanos (CNDH) – A principal característica de uma INDH é a existência de um corpo governante eleito por vários membros que atua coletivamente ou colegiadamente. Esses membros podem trabalhar em período integral, meio período, de forma voluntária ou uma mistura dos três. As INDHs, costumam ter uma grande variação em seu número – de três a mais de trinta membros. Em algumas Instituições, os membros são nomeados com atribuições gerais, enquanto em outras têm responsabilidades específicas para áreas específicas de direitos humanos, estabelecidas na lei ou em outros regulamentos. Muito comumente, os membros das Comissões são apoiados por outros profissionais [4,10].

b) Instituições do tipo Ouvidoria – As ouvidorias, por outro lado, costumam ter apenas um membro eleito, em tempo integral, que é apoiado por uma equipe profissional. A pessoa eleita da instituição pode, por vezes, ser apoiada por um ou mais deputados eleitos [4].

c) Instituições “Ombudsman plus” – Algumas instituições de ouvidoria foram designadas como Mecanismos ao lado de organizações da sociedade civil (OSC). São conhecidas como instituições “ombuds plus”.

Na maioria dos casos, acordos formais regem a cooperação entre a ouvidoria e as OSCs, abrangendo como são selecionados os seus membros e seu papel nas atividades do Mecanismo, inclusive durante as visitas [4,8].

Que tipo de estrutura interna é mais apropriada para INDHs como Mecanismos?

A maioria das INDHs designadas como Mecanismos optou por criar um departamento como Mecanismo dedicado para essa finalidade e com responsabilidade exclusiva pela prevenção – uma abordagem recomendada pelas Diretrizes do SPT. Isso significa que denúncias e investigações individuais são tratadas por um departamento separado e o Mecanismo pode concentrar toda a sua atenção no trabalho preventivo. Se essa abordagem for escolhida, o departamento do Mecanismo também deve ser integrado à instituição mais ampla, inclusive com um sistema de interação e cooperação regular com os outros departamentos. Essa cooperação pode abranger: como são coletadas as denúncias, transferidas e investigadas; visitas a locais de detenção, bem como questões temáticas relevantes para toda a instituição [4].

Outra abordagem menos comum é criar ou designar um novo departamento responsável por todas as questões relacionadas à privação de liberdade. Isso significa que um único departamento realiza visitas preventivas como o Mecanismo, além de receber e investigar denúncias individuais. As vantagens dessa abordagem estão no potencial aumento do compartilhamento de informações e em evitar sobreposição de atividades. Os desafios, no entanto, são que o trabalho de acolher e investigar as denúncias domine o departamento, levando a uma ênfase insuficiente na prevenção. Isso ocorre porque as denúncias são muitas vezes urgentes e em grande número. Além disso, embora os departamentos dos Mecanismos devam ter autonomia operacional, isso não significa que os departamentos desses Mecanismos devam ser fechados ou isolados da instituição como um todo, pois muito da eficácia do Mecanismo está relacionada com a conexão estabelecida com os outros departamentos [4,12].

Qual o nível de autonomia do Mecanismo para INDHs?

As INDHs, particularmente aquelas que cumprem os Princípios de Paris, são geralmente independentes. Já para poderem se declarar autônomas geralmente envolve criar um departamento específico para realizar o trabalho de Mecanismo. Seja qual for o modelo escolhido, uma unidade ou departamento de Mecanismo precisará trabalhar em estreita colaboração com outros departamentos para ser eficaz [4].

As INDHs também precisarão identificar e desenvolver procedimentos em relação a quem será responsável pelo trabalho do Mecanismo e as diferentes camadas de hierarquia envolvidas – isso inclui decidir

quem tem a palavra final sobre questões-chave, como o que está nos relatórios e recomendações. Na maioria dos Mecanismos, é escolhido uma pessoa como chefe/coordenadora [4].

Quais são as vantagens e os desafios enfrentados por INDHs como Mecanismos?

- **Mudança de mentalidade**

Um dos maiores desafios para as INDHs designadas como Mecanismo é a mudança de mentalidade necessária para começar a trabalhar seguindo uma perspectiva preventiva. Muitas instituições existentes têm um longo histórico e experiência em lidar com denúncias e investigações e muitas também realizam inspeções de detenção com base no cumprimento das leis e normas estabelecidas. Em contraste, o trabalho de um Mecanismo é prospectivo e multidisciplinar, visando reduzir os riscos e as causas profundas da tortura, dos maus-tratos e proteger a dignidade das pessoas privadas de liberdade, mesmo na ausência de denúncias[4,10].

A abordagem dos Mecanismos se baseia no engajamento e diálogo construtivos e contínuos com as autoridades e na mudança de mentalidade pública, sendo seu trabalho para além do recebimento de denúncias. Inclusive, o trabalho do Mecanismo geralmente se concentra em preencher a lacuna entre as práticas encontradas na realidade versus o que é proposto pelo OPCAT e ainda o que é encontrado na legislação do país. Portanto, o trabalho requer uma compreensão profunda do que está acontecendo nos locais de privação de liberdade e o que pode ser elaborado a partir das visitas a locais de privação de liberdade, que, por vezes, são longas e densas[4].

- **Legislação e poderes**

As INDHs – particularmente aquelas que cumprem integralmente os Princípios de Paris – têm uma base legal forte, muitas vezes fundamentada na Constituição. Em muitos casos, essa legislação já contém parte do que é exigido pelo OPCAT para o estabelecimento de Mecanismos, incluindo poderes para visitar locais de detenção.

No entanto, nem todos os requisitos são cumpridos, pois é necessário designar a INDH como Mecanismo. A solução nesses casos pode ser a de aprovar uma nova legislação designando a INDH ou a de revisar inteiramente a legislação que instaurou a instituição e incluir as alterações necessárias. No mundo real, é claro, essa revisão pode ser uma tarefa difícil e demorada e que também pode envolver perigos para a instituição se disputas no poder legislativo levarem a um enfraquecimento da INDH. Independentemente da abordagem escolhida, as funções e poderes específicos do Mecanismo devem ser declarados explicitamente em lei, inclusive para sustentar a existência do Mecanismo no longo prazo.

- **Especialização e equipe**

Uma das principais razões para designar essas INDHs como Mecanismo é que muitos deles têm experiências com reformulações na lei e com visita a alguns locais de detenção, geralmente prisões. Isso significa que, embora o trabalho do Mecanismo seja muito diferente tanto em abordagem como em escopo, alguns ambientes de detenção já são conhecidos para muitas INDHs. Além disso, muitas delas também possuem expertise temática em relação a grupos em situação de vulnerabilidade, embora nem sempre em contextos de detenção, como, por exemplo, direitos das pessoas com deficiência, das pessoas idosas, acesso à justiça, assistência à saúde, migrantes e direitos da criança e do adolescente [4].

O que falta à maioria das INDHs, no entanto, é a expertise multidisciplinar necessária para o trabalho preventivo como Mecanismo, uma vez que os funcionários dessas instituições são quase sempre advogados. Embora os funcionários existentes desempenhem um papel fundamental, eles geralmente precisam ser acompanhados por novos colegas que possuem formações e especializações diferentes das suas e que possam ser totalmente dedicados às responsabilidades do Mecanismo. Isso pode ser desafiador, uma vez que as regras de contratação do setor público podem restringir a capacidade dessas instituições de contratar as pessoas exatas das quais precisam, inclusive como especialistas externos, de diferentes disciplinas.

- **Capacidade institucional**

A maioria das INDHs possui vários departamentos que podem ser complementares ao trabalho do Mecanismo, permitindo que a instituição como um todo maximize seu impacto e uso de recursos. Por exemplo, muitas dessas instituições têm pessoal especializado trabalhando em relações com o Poder Legislativo. Isso pode ser útil, dado o papel dos Mecanismos em fazer recomendações para melhorias nas leis – exigidas pelo artigo 19 do OPCAT [4,10].

Também podem ser encontradas sinergias úteis com os departamentos que trabalham com denúncias, com os que trabalham com grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade e com os que trabalham com treinamentos. Os departamentos administrativos existentes (responsáveis por finanças e viagens, por exemplo) também podem ser extremamente úteis ao assumir a missão de Mecanismo [4].

Além disso, muitos têm departamentos de comunicação e de advocacia designados. A comunicação é fundamental para tornar visível o trabalho do Mecanismo, explicar como funciona o trabalho de prevenção, publicizar que a instituição assumiu uma nova atribuição como Mecanismo e ajudar a garantir que as atividades de monitoramento levem a mudanças reais nos espaços de privação de liberdade [4,12].

Muitas INDHs têm escritórios regionais que garantem uma capilaridade para o trabalho efetivo dos Mecanismos. Os escritórios regionais são fontes ricas de informações sobre o contexto local para os funcionários do Mecanismo. Entretanto, como muitas vezes esses escritórios estão sobrecarregados e com falta de pessoal, é preciso cuidado no envolvimento desses escritórios nas atividades do Mecanismo. Designar um ponto focal regional costuma ser uma boa prática a ser adotada [4,12].

E finalmente, a infraestrutura disponível (como computadores, carros e o próprio local de trabalho) pode ser útil quando INDHs assumem a atribuição de Mecanismo. Embora recursos adicionais quase sempre sejam necessários, muito já está estabelecido e organizado nessas instituições [4].

- **Legitimidade**

A reputação e as relações da INDH com outros atores, bem como a confiança na instituição e nos funcionários, podem ser uma vantagem caso sejam positivos. Ao mesmo tempo, as INDHs também precisam dedicar tempo e fazer um esforço significativo para comunicar adequadamente as novas atribuições enquanto Mecanismo, principalmente para os atores e parceiros que já conhecem seu trabalho. Nos casos em que a instituição existente é vista negativamente pelos principais interessados no tema, isso pode ser uma séria desvantagem para a eficácia futura do Mecanismo [4,10].

- **Conexões com o Sistema Internacional**

Grande familiaridade com o sistema internacional de direitos humanos é um ponto forte de muitas INDHs. Especialmente para as INDHs com acreditação “status A” perante a Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (cuja sigla em inglês é GANHRI), que permite participar dos processos do Conselho de Direitos Humanos da ONU. O conhecimento acumulado sobre o Sistema de Direitos Humanos da ONU, pode permitir que uma INDH funcionando como Mecanismo reforce e melhore ainda mais a implementação das recomendações internacionais a nível nacional [4,8].

Além disso, o pertencimento das INDHs às redes internacionais também pode oferecer uma proteção adicional contra interferências ou represálias. Essas redes também fornecem uma importante fonte de informação e troca de experiências e boas práticas entre as INDHs, ajudando assim a fortalecer seu trabalho [4].

EXEMPLO DE MECANISMO EM INSTITUIÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (INDH) - INTERNACIONAIS

Chile - Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura

O Mecanismo do Chile foi criado em 2020 por uma lei aprovada em 2019, como resposta a demandas populares do “estallido social” de 2019. O modelo adotado foi de Instituição Nacional de Direitos Humanos, designando o Instituto Nacional de Direitos Humanos para essa tarefa e formando um comitê para inspecionar estabelecimentos de privação de liberdade. Entretanto, a falta de personalidade jurídica própria do comitê tem levado a dependência da estrutura organizacional do Instituto Nacional de Direitos Humanos pelo comitê e à falta de autonomia, limitando a atuação do comitê.

Estônia - Office of the Chancellor of Justice (Ombudsman)

A Chancelaria de Justiça da Estônia funciona como Mecanismo Nacional desde 2007, designada por uma emenda ao Chancellor of Justice Act. O modelo adotado foi como Instituição Nacional de Direitos Humanos, responsável por realizar inspeções em espaços de restrição de liberdade (prisões, delegacias, estabelecimentos militares, hospitais, etc.) e apresentar recomendações de ajustamento para as instituições.

Portugal - Provedor de Justiça (Ombudsman)

Em Portugal, a designação da função de Mecanismo Nacional de Prevenção foi atribuída ao Provedor de Justiça, por meio da Resolução do Conselho de Ministros nº 32/2013, seguindo o modelo de Instituição Nacional de Direitos Humanos (uma vez que o Provedor tem o status de INDH). O Mecanismo realiza inspeções regulares a estabelecimentos de privação de liberdade e elabora recomendações.

Uruguai - Institución Nacional de Derechos Humanos

A Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de la República Oriental del Uruguay (INDDHH) foi designada pela lei nº 18.446/2008 como Mecanismo Nacional de Prevenção à Tortura. O modelo adotado, portanto, foi de Instituição Nacional de Direitos Humanos. O Mecanismo realiza inspeções em diferentes instituições de caráter tutelar (prisões, delegacias, hospitais, instituições de acolhimento de crianças e adolescentes, unidades psiquiátricas, albergues e asilos) elabora relatórios e recomendações, e promove debates públicos sobre prevenção à tortura em diálogo com a sociedade civil.

México – Comisión Nacional de los Derechos Humanos

No caso do México, em 11 de julho de 2007, a Comissão Nacional de Direitos Humanos, que conta com uma ampla área de atuação em temas de direitos humanos, passou a ter a atribuição para atuar como Mecanismo Nacional de Prevenção à Tortura. Dez anos depois, o Mecanismo Nacional ganhou mais poderes e autonomia com o estabelecimento de uma Comissão Técnica própria, criada pela Lei Geral de Prevenção, Investigação e Punição da Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (lei publicada em 26 de junho de 2017). O Mecanismo realiza inspeções em unidades de privação de liberdade e formula recomendações, por meio de um processo inclusivo de participação da sociedade civil nas inspeções.

6.2 MODELO 2: CRIAÇÃO DE UMA NOVA INSTITUIÇÃO ESPECIALIZADA

O que é uma nova instituição especializada?

Novas instituições especializadas são Mecanismos que foram estabelecidos com o único objetivo de cumprir as obrigações de um Estado que assina o OPCAT. Em contraste com a maioria dos outros Mecanismos, as novas instituições especializadas não fazem parte de outros órgãos de supervisão ou monitoramento e não têm outras funções ou responsabilidades além daqueles estabelecidos no OPCAT. No Brasil, tanto o Mecanismo Nacional como os Estaduais seguem esse modelo.

Em comum com outros órgãos de monitoramento independentes, como INDHs, as novas instituições especializadas geralmente têm um ou mais membros que são eleitos ou nomeados pelo poder legislativo ou executivo do governo para um mandato ou mandatos fixos e prestam contas ao público, algumas vezes por meio do poder legislativo [5].

Essas novas Instituições devem estar regidas sob os Princípios de Paris e precisam ser institucionalmente e operacionalmente independentes daquelas instituições que já são responsáveis por sua supervisão. Contudo, a legislação fundadora dessas instituições deve incluir disposições sobre como e quando os membros podem ser destituídos do cargo, inclusive em casos de falta grave ou irregularidade.

Quais são os diferentes tipos de novas instituições especializadas?

Uma nova instituição especializada pode assumir muitas formas diferentes, mas geralmente são estabelecidas ou por uma liderança ou por órgãos colegiados. No primeiro caso, uma pessoa é nomeada

pelo poder legislativo ou pelo executivo e uma equipe profissional e multidisciplinar é estabelecida para realizar as visitas e as outras tarefas comuns aos Mecanismos. No caso de órgãos colegiados, vários membros, de diferentes regiões e com diferentes saberes, são eleitos ou nomeados pelo poder legislativo ou pelo executivo. Nesse caso, o trabalho pode ser apoiado por membros de fora, mas geralmente quem desempenha as atividades de visitas aos locais de detenção e escrita dos relatórios são os próprios funcionários. Seja uma ou outra modalidade, essas instituições geralmente são apoiadas por um secretariado que lida com as questões administrativas e comunicação externa [5].

Embora não exista uma regra sobre o número de funcionários, é importante que a instituição cumpra os critérios de multidisciplinaridade. O número de funcionários dependerá do mapeamento realizado antes da criação da nova instituição, tendo em vista a eficácia do Mecanismo.

Quais são os primeiros passos para uma nova instituição especializada?

- **Objetivo**

Pensar estrategicamente desde o início, inclusive sobre o que deseja alcançar e como os diferentes blocos de construção abaixo podem contribuir para alcançar esse objetivo.

- **Pessoal**

Para realizar seu trabalho, as equipes do Mecanismo precisam ser multidisciplinares em seus perfis e habilidades (Art. 20, SPT). Novas instituições especializadas devem atender a esse critério com seus membros e funcionários, mas a experiência do Mecanismo também pode ser complementada pelo convite a especialistas quando necessário. Além disso, dependendo do tamanho da instituição, é provável que também sejam necessários funcionários para a secretaria do novo Mecanismo [5].

- **Treinamento**

Para além do recrutamento de pessoas, a formação profissional deve ter uma vertente de curto e longo prazo. Garantir que todos compreendam os fundamentos do OPCAT e a atribuição de caráter preventivo é uma prioridade, mas também é necessário treinamento sobre como conduzir visitas, como redigir relatórios e recomendações e como se planejar operacional e estrategicamente. Os Mecanismos podem desenvolver um manual sobre suas funções e papéis enquanto Mecanismo ou podem também entrar em contato com outros órgãos, como o SPT, a Associação para a Prevenção da Tortura (APT) ou outros Mecanismos, para aprender com seus conhecimentos [5,10].

- **Escritório e equipamentos**

Um novo Mecanismo precisará de infraestrutura básica, como escritórios, computadores e outros materiais de escritório. No mínimo, os Mecanismos precisarão de mesas e cadeiras, laptops com software básico, acesso à Internet por meio de uma conexão segura, um sistema para armazenamento seguro de documentos (eletrônico e em papel) e um site com domínio de e-mail que são separados do governo. Os Mecanismos também podem precisar de equipamentos para utilizar durante as visitas, como câmeras e gravadores. Preferencialmente, os escritórios do Mecanismo não devem estar localizados em prédios governamentais, mas devem estar em locais centrais, próximos aos transportes públicos e de fácil acesso, inclusive para pessoas com deficiência. Um Mecanismo precisará se deslocar para espaços onde as pessoas estão privadas de sua liberdade, portanto meios de transporte ou outros arranjos devem ser discutidos – especialmente porque isso pode ter implicações orçamentárias significativas. Uma avaliação das necessidades do escritório pode ser útil para entender as necessidades imediatas quanto e de longo prazo [5,12].

- **Organização interna**

Em seus estágios iniciais, os novos Mecanismos precisarão desenvolver regras e procedimentos internos que abrangem aspectos como: hierarquia e tomada de decisões, trabalho com especialistas, planejamento e visitas, relatórios e recomendações e outros aspectos de seu trabalho [5].

- **Atividades**

O momento de realizar a primeira visita é uma questão importante. Alguns Mecanismos podem preferir realizar uma visita piloto muito prontamente, enquanto outros podem querer esperar até que o Mecanismo esteja mais consolidado [5].

Como as novas instituições podem trabalhar em equipe e construir uma identidade coletiva?

Não existe uma maneira fácil ou rápida de estabelecer uma boa cultura institucional, embora começar com uma discussão aberta sobre a visão e a missão da instituição seja um bom ponto de partida. Com base nisso, inicialmente o Mecanismo recém criado pode definir seus valores e princípios centrais de como gostaria que fosse sua cultura. Posteriormente, pode tratar sobre avaliação de desempenho e promoção desses valores e princípios fundamentais. Uma boa cultura institucional no Mecanismo não significa que todos concordem o tempo todo, mas sim que as interações sejam respeitadas e realizadas em busca de um objetivo compartilhado. A cultura institucional e a eficácia institucional estão intimamente ligadas [5].

Para essas novas instituições é crucial construir uma equipe, definir uma cultura institucional e criar processos claros de tomada de decisão, pois os membros podem ter diferentes pontos de vista e visões sobre como eles gostariam que a instituição fosse e como eles gostariam que ela funcionasse [5].

Grande parte da criação de uma boa cultura institucional se dá por meio da liderança. Os líderes modelam os valores que desejam ver na instituição. As lideranças devem fornecer apoio, orientação e feedback e estar abertas a discutir e aprender com a equipe. Nos Mecanismos de órgão colegiado, onde vários membros ocupam cargos de liderança, a escolha de um(a) “coordenador(a) geral” é importante para que haja espaços de discussões abertas e francas entre os membros sobre o tipo de cultura institucional que eles gostariam de fomentar [5].

Os processos de seleção de uma pessoa para a coordenação deve ser uma prioridade para o órgão recém criado. Contudo, a tarefa é complicada pelo fato de serem imediatamente confrontadas com uma enorme lista de tarefas e prioridades concorrentes. Tópicos “leves” como cultura institucional e processos de tomada de decisão podem parecer prioridades mais baixas do que encontrar escritórios e realizar as primeiras visitas. Não considerá-los uma prioridade, no entanto, seria um erro – tais tópicos fornecem as bases sobre as quais todo o trabalho é construído [5,12].

Além disso, o Mecanismo recém criado deve discutir como deseja ser visto por aqueles de fora. Por isso, os Mecanismos precisam decidir sobre quem pode falar com a mídia e outros parceiros e quais mensagens-chave devem transmitir. Os resultados desse processo podem ser posteriormente transformados em uma estratégia de comunicação mais formal [5,12].

Quais são as vantagens e desvantagens de uma nova instituição especializada como Mecanismo?

- Partindo do zero

Partindo do zero, existe a oportunidade de criar uma instituição que atenda exatamente aos requisitos do OPCAT, com independência, autonomia e equipes multidisciplinares. Também é possível criar métodos de trabalho e relações com as autoridades totalmente voltadas para a prevenção. No entanto, ao criar uma nova instituição, há um risco de que ela duplique pelo menos algumas das funções dos órgãos existentes – alguns dos quais podem ter atribuições relacionadas a visitas de locais de detenção. Portanto, é preciso ter atenção para que a etapa de mapeamento seja bem feita e que o novo Mecanismo desenvolva boas relações de trabalho com os órgãos existentes, tais como espaços de cooperação, compartilhamento de informações quando necessário, garantindo condições de trabalho mais eficientes para o Mecanismo e proteção às pessoas privadas de liberdade [5].

- **Logística**

Outro desafio para as novas instituições especializadas é a dificuldade logística e técnica de começar do zero. O desafio de estabelecer processos e pré-requisitos básicos – incluindo apenas encontrar espaço de escritório – pode atrasar seriamente a capacidade de um Mecanismo de começar a trabalhar [5].

EXEMPLOS DE MECANISMO CRIADO COMO NOVA INSTITUIÇÃO ESPECIALIZADA - INTERNACIONAIS

Alemanha – The Federal Agency for the Prevention of Torture and the Join Commission of the Lander were designated as NPM

A Alemanha estabeleceu em 2008 seu Mecanismo Nacional, por meio de legislação nacional (BGBl. II 2008, nº 23 – de 26 de agosto de 2008), resultando na criação de duas agências diferentes:

- A Agência Federal para a Prevenção da Tortura, criada em 2008 por uma ordem administrativa do Ministério da Justiça (Federal Bulletin, nº 182, p. 4277 – de 20 de novembro de 2008); e
- A Comissão Conjunta dos Estados para a Prevenção da Tortura, criada em 2009 por um Acordo entre os Estados da Federação (em alemão é denominado Acordo dos Estados de 25 de junho de 2009 e entrou em vigor em 1º de setembro de 2010).

A Agência Federal é responsável por fiscalizar instituições de jurisdição nacional – polícia federal e força armadas – e a Comissão Conjunta dos Estados é responsável por fiscalizar instituições de jurisdição estadual – prisões, hospitais, unidades psiquiátricas e estabelecimentos judiciários. As recomendações elaboradas pelo Mecanismo têm sido amplamente implementadas, como a garantia do direito à privacidade durante o monitoramento por vídeo/câmeras e a garantia de roupa de cama adequada e trocada para pessoas privadas de liberdade em unidade de detenção da polícia.

Argentina – Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

O Mecanismo da Argentina foi criado pela lei nº 26.827 de 2013, e passou a funcionar a partir de 2017. O modelo adotado foi como Nova Instituição Especializada. Atualmente, funciona com visitas a estabelecimentos prisionais, com a sistematização das informações em um Registro Nacional de Casos de Tortura, e na elaboração de recomendações, parâmetros de atuação e políticas de prevenção à tortura. Já apresentou recomendações para a criação de mecanismos locais de prevenção à tortura, para a proteção a pessoas privadas de liberdade no sistema prisional em relação à Covid-19, e para a

garantia da comunicação de pessoas privadas de liberdade com a comunidade externa.

Bolívia – Servicio para la Prevención de la Tortura (SEPRET)

O Mecanismo do Estado Plurinacional da Bolívia foi criado pela lei nº 474 de 2013. Em 2021, uma nova lei (Lei nº 1397 de 2021) modificou, com base em recomendação do Grupo Interdisciplinar de Experts Independentes - vinculado e nomeado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos/ Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA) -, a instituição vinculada ao mecanismo, substituindo vínculo com o Ministério de Justiça e Transparência Institucional pelo vínculo com a Defensoria do Povo, de modo a garantir maior autonomia ao serviço. O modelo adotado foi como Nova Instituição Especializada. Atualmente, funciona com visitas a estabelecimentos prisionais, militares, educacionais, de saúde, de reintegração social, de acolhimento de crianças e adolescentes e outros serviços públicos. O Mecanismo realiza inspeções, formula recomendações e interpõe ações constitucionais, penais e disciplinares. O atual modelo foi organizado para inspecionar e responder aos massacres, execuções extrajudiciais e outras violações ocorridas no governo de Jeanine Añez.

França – Contrôleur Général des lieux de privation de liberté

O Mecanismo da França foi criado em 2008 pela lei nº 2007-1545. O modelo adotado foi de Nova Instituição Especializada, uma instituição pública independente responsável por fiscalizar espaços de privação de liberdade, como prisões, delegacias e instituições de saúde mental. O Mecanismo realiza inspeções, produz relatórios e recomendações, e propõe mudanças legislativas e regulatórias. Ficou notória uma inspeção na delegacia de Boulogne-Billancourt em 2008, que identificou graves condições sanitárias nos espaços de custódia e produziu um relatório de repercussão nacional que resultou, no período de um ano, em mudanças significativas nas condições e práticas da delegacia para se adequar às recomendações do relatório.

EXEMPLO DE MECANISMO CRIADO COMO NOVA INSTITUIÇÃO ESPECIALIZADA - NACIONAL

O MODELO ADOTADO PELO BRASIL - MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E combate à TORTURA

O Mecanismo Nacional de Prevenção e combate à Tortura do Brasil foi instituído pela lei nº 12.847 de 2013, em conformidade com o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes (OPCAT) do qual o Brasil é signatário desde 2007, e entrou em exercício em 2015. O Mecanismo Nacional é formado por 11 peritas(os) independentes e tem como função central a prevenção e combate à tortura a partir de visitas regulares a espaços de privação de liberdade em todo o país, - como prisões, centros socioeducativos, instituições de longa permanência, hospitais psiquiátricos e centro de detenção disciplinar em âmbito militar, entre outras.

O Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, composto por entidades da sociedade civil e membros do poder público, foi instituído por decreto e, 2006 e regulamentado pela lei nº 12.847 de 2013, que o Comitê Nacional ajudou a formular. O Comitê Nacional é composto por 23 (vinte e três) membros, escolhidos e designados pelo Presidente da República, sendo 11 (onze) representantes de órgãos do Poder Executivo federal e 12 (doze) de conselhos de classes profissionais e de organizações da sociedade civil, tais como entidades representativas de trabalhadores, estudantes, empresários, instituições de ensino e pesquisa, movimentos de direitos humanos e outras cuja atuação esteja relacionada com a temática de que trata a Lei, e é responsável pela seleção dos/as peritos/as do Mecanismo Nacional de Prevenção e combate à Tortura, sendo a nomeação de responsabilidade da(o) presidenta(e) da república.

Parcela importante das atividades e funcionamento do Mecanismo Nacional - a exemplo da definição dos cargos - não foi definida na legislação e é regulada por decreto presidencial e outros atos da administração pública, resultando em grande discricionariedade do Poder Executivo sobre a estrutura e funcionamento do Mecanismo Nacional. Como consequência, decisões do Poder Executivo podem levar a tanto a um fortalecimento como a um enfraquecimento do Mecanismo Nacional, a depender a linha política adotada pelo Governo Federal.

Uma das ações de maior destaque do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura foi uma inspeção no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj), em Manaus (AM) em 2015, que resultou na produção de um relatório denunciando condições precárias e clima de tensão que apresentavam grande risco de

violência no interior do sistema. O documento foi ignorado pelo governo e pela gestão prisional e em 2017 ocorreu um dos piores massacres do sistema prisional brasileiro. Em 2019, outro massacre com cerca de 55 mortos ocorreu no mesmo presídio.

EXEMPLOS DE MECANISMO CRIADO COMO NOVA INSTITUIÇÃO ESPECIALIZADA - MECANISMOS ESTADUAIS NO BRASIL

São exemplos de mecanismos estaduais em funcionamento no Brasil, todos estes mecanismos estaduais adotaram o modelo de criação de uma nova instituição especializada.

Paraíba

O MEPCT/PB foi criado pela Lei nº 9.413/2011 e implantado em dezembro de 2018, com a posse da primeira equipe composta por três peritos/as. O mecanismo da Paraíba é vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba (SEDH/PB). A primeira meta do Mecanismo consiste em realizar um mapeamento completo de todas as instituições, não apenas presídios e instituições do sistema socioeducativo, mas também instituições de Longa Permanência (ILP) que acolhem idosos e hospitais psiquiátricos. De acordo com o Comitê de Prevenção e Combate à Tortura na Paraíba (CPCT/PC), as denúncias de tortura na Paraíba têm diminuído nos últimos anos, por conta de diálogos e projetos com as Secretarias de Segurança Pública e da Administração Penitenciária, as polícias Civil e Militar que resultaram na queda nos casos de tortura. Desde 2016, o CPCT desenvolve um trabalho de acompanhamento dos sistemas de privação de liberdade e da atuação dos agentes de segurança, que são a maioria citada nas denúncias de tortura.

Rio de Janeiro

O Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (MEPCT/RJ) foi criado pela Lei Estadual nº 5.778 de 30 de junho de 2010, vinculado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. A função do Mecanismo Estadual do RJ é planejar, realizar e conduzir visitas periódicas e regulares a espaços de privação de liberdade, qualquer que seja a forma ou fundamento de detenção, aprisionamento, contenção ou colocação em estabelecimento público ou privado de controle, vigilância, internação, abrigo ou tratamento, para verificar as condições em que se encontram submetidas as pessoas privadas de liberdade, com intuito de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes. Para tanto, o propósito fundamental do mandato preventivo é o de “identificação do risco de tortura” e, a partir da ação proativa de monitoramento de centros de privação de liberdade, prevenir que as violações aconteçam. O enfoque preventivo do

MEPCT/RJ se baseia na premissa de um diálogo cooperativo com as autoridades competentes para coibição da tortura e outros tratamentos degradantes e cruéis à pessoa privada de sua liberdade. O Mecanismo MEPCT/RJ deu início às suas atividades em julho de 2011 após a nomeação de seus membros pelo presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, conforme atribuição do inciso II do 5º parágrafo da Lei Estadual n.º 5.778/2010. Entre as ações de destaque da Mecanismo Estadual do RJ estão o lançamento, em 2020, em parceria com a Frente Estadual pelo Desencarceramento/RJ, de uma plataforma que reúne denúncias de violência no sistema prisional, e o lançamento do relatório “Aglomerção legal, morte indeterminada: pandemia de COVID-19 e a necropolítica prisional no Estado do Rio de Janeiro”, sobre o impacto da pandemia no sistema prisional do RJ, em 2020. O Mecanismo do RJ publica relatórios anuais de atividades desde 2012 em seu site.

Rondônia

O Governo do Estado de Rondônia, por intermédio da Secretaria de Estado da Assistência e do Desenvolvimento Social (SEAS) definiu no início de 2021, por meio de um processo seletivo aberto, os membros do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Estado de Rondônia (Mepct/RO) para o mandato de 2021 a 2024. O Mecanismo é um órgão criado no Poder Executivo do Estado, pela Lei Estadual n.º 3.262, de 5 de dezembro de 2013, que tem como principal atribuição realizar visitas periódicas e regulares às pessoas privadas de liberdade, qualquer que seja a forma ou fundamento da detenção, aprisionamento, asilos, abrigos, unidades socioeducativas, locais de contenção ou colocação em estabelecimento público ou privado de internação ou tratamento, para verificar as condições em que se encontram e desta forma prevenir e erradicar a tortura e maus-tratos.

Pernambuco

O mecanismo de Pernambuco foi instituído pela lei estadual nº 14.863, de 2012, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. A lei determina que o Mecanismo Estadual de Pernambuco forme uma equipe de peritas(os) com seis membros, em caráter multidisciplinar e buscando o equilíbrio de gênero e representação adequada de grupos étnicos e minorias do Estado de Pernambuco. As tarefas principais do Mecanismo Estadual consistem em “planejar, realizar e conduzir visitas periódicas e regulares a pessoas privadas de liberdade, qualquer que seja a forma ou fundamento de detenção, aprisionamento, contenção ou colocação em estabelecimento público ou privado de controle, vigilância, internação, abrigo ou tratamento, para verificar as condições de fato e de direito a que se encontram submetidas”. Entre as ações de destaque do Mecanismo Estadual estão a publicação do “Relatório temático: uma análise

sobre as unidades de atendimento socioeducativo de medidas de internação e de internação provisória” em 2015. Ainda, o Mecanismo Estadual enfrentou uma situação de assédio e ameaça a toda equipe, com falas racistas e transfóbicas dirigidas a uma das integrantes da equipe, por um agente penitenciário durante uma inspeção no presídio de Santa Cruz do Capibaribe em 2015, resultando em uma grande denúncia pública de visibilidade internacional.

6.3 MODELO 3: DESIGNAÇÃO DE UM ÓRGÃO OU DE MÚLTIPLOS ÓRGÃOS

O que são Mecanismos de múltiplos órgãos?

Os Mecanismos de múltiplos órgãos são, como o nome sugere, um modelo de Mecanismo que é composto por várias instituições diferentes. Diante da complexidade de combinar esses diferentes órgãos, apenas um pequeno número de países escolheu esse modelo. Alguns MNPs de múltiplos órgãos compreendem apenas duas instituições, enquanto outros são muito maiores, composto por mais de vinte instituições. As instituições que fazem parte de MNPs de múltiplos órgãos podem incluir Comissões Nacionais de Direitos Humanos, instituições de ouvidoria, novas instituições especializadas, órgãos independentes de inspeção, comissões especializadas e conselhos de monitoramento [6].

Quais são as diferentes estruturas possíveis para um modelo de Mecanismo de Múltiplos órgãos?

O número de instituições e o tipo de instituições que compõem um Mecanismo de múltiplos órgãos depende do próprio país/estado (incluindo a população, o tamanho geográfico e quais instituições já existem). O Mecanismo pode ser composto por instituições, cada uma responsável por um determinado local de privação de liberdade ou por uma área temática, ou ainda por instituições em diferentes áreas geográficas e/ou diferentes jurisdições. Por exemplo, uma instituição pode ser responsável por prisões, enquanto outra é responsável por instituições psiquiátricas. Cada instituição pode ser responsável por um determinado tema, por exemplo, uso da força, negligência ou saúde. Ainda, um Mecanismo de múltiplos órgãos pode incluir uma ou várias instituições em cada jurisdição. Também pode incluir instituições com atribuições e poderes que abrangem várias jurisdições. Juntos, o sistema deve abranger todas as jurisdições [6].

6.3.3 Como um Mecanismo de múltiplos órgãos é coordenado?

Para que esse modelo de Mecanismo funcione, as instituições precisam ser coordenadas de alguma forma. O Mecanismo será mais forte, mais eficaz e mais eficiente se os órgãos trabalharem bem juntos.

Idealmente, uma instituição deve ser identificada como coordenadora do Mecanismo. Ela pode ser designada pelo estado ou escolhida entre as instituições que compõem o Mecanismo. O tempo de coordenação precisa ser estabelecido, podendo ser de longo prazo ou em esquema de rodízio com as outras instituições por um período específico. Além de uma instituição, um grupo coordenador também pode ser escolhido. Este grupo, por sua vez, deve discutir seu papel e verificar como o esquema de coordenação pode ser implementado com as outras instituições do Mecanismo, buscando descrever as funções que envolvem seu cargo. Alguns Mecanismos de múltiplos órgãos têm grupos de coordenação baseados em temas, por exemplo, um grupo formado por instituições que monitoram instituições de acolhimento ou o sistema socioeducativo [6,12].

As formas de possibilitar a coordenação incluem reuniões regulares tanto a nível de liderança como operacional, treinamento conjunto, discussão de questões comuns, compartilhamento de experiências e melhores práticas, realização de visitas conjuntas e preparação de publicações conjuntas.

Além disso, os Mecanismos têm o direito de entrar em contato e se reunir com o SPT (art. 20) Para esse tipo de modelo, os órgãos podem escolher uma instituição para ser o ponto focal com o SPT, como o órgão coordenador, ou cada instituição pode entrar em contato com o SPT individualmente [6].

Que tipo de relatórios os Mecanismos de múltiplos órgãos podem produzir?

O OPCAT exige que os Estados Partes “publiquem e divulguem os relatórios anuais dos MNPs” (art. 23). Esse relatório anual deve refletir as principais recomendações e questões percebidas por todos os órgãos que fazem parte do Mecanismo. Além do relatório anual, é provável que haja problemas comuns entre as instituições do Mecanismo e, portanto, é possível também publicar relatórios temáticos, que podem ser escritos por todas as instituições ou apenas algumas. Ademais, os Mecanismos podem escrever relatórios temáticos regularmente ou sempre quando surgir um problema [6].

Quais são algumas das vantagens e desafios enfrentados por vários órgãos como Mecanismo?

- Existência prévia das instituições

É comum que antes mesmo da ratificação do OPCAT, uma ou mais instituições em determinado país ou estado já era responsável pelo monitoramento dos locais de detenção. Por exemplo, uma organização que realiza inspeção prisional ou uma comissão de saúde que visita hospitais psiquiátricos. Em vez de criar uma nova instituição ou designar uma instituição como Mecanismo, várias instituições existentes podem

ser designadas como parte de um Mecanismo de múltiplos órgãos que se beneficia dessa experiência existente. Contudo, quase sempre terão que ser feitas mudanças na estrutura, nas atribuições e/ou nos poderes dessas instituições para cumprir o OPCAT. Também é muito provável que sejam necessários recursos adicionais. Além disso, o Mecanismo pode incluir apenas instituições existentes ou pode ser uma mistura de instituições existentes e novas instituições especializadas [6].

- **Questões geográficas**

A escolha por esse modelo precisa fazer sentido geograficamente. Por exemplo, diferentes regiões podem enfrentar problemas particulares quanto à temática da privação de liberdade. Ainda, o tamanho do país/estado pode sugerir que seria mais prático designar instituições que já possuem experiência no território em que monitoram [6].

- **Fontes de Financiamento**

Algumas instituições podem receber mais financiamento do que outras por sua função no OPCAT, levando a uma discrepância entre a capacidade das instituições de cumprir suas atribuições. O financiamento deve ser suficiente para permitir que cada instituição monitore os locais de detenção dentro de suas responsabilidades e para permitir que o órgão de coordenação desempenhe seu papel [6].

- **Identidade**

Um dos maiores desafios de um Mecanismo de múltiplos órgãos é criar uma identidade, uma vez que se trata da junção de várias instituições. O Mecanismo como um todo deve ter coerência em seus objetivos, estratégias e abordagens. Todos os novos integrantes desse modelo devem discutir seus objetivos e estratégias enquanto Mecanismo, bem como a reorganização das novas funções e responsabilidades entre si. Essa discussão deve incluir práticas institucionais, gestão de conhecimento e informação, processos de tomada de decisão, engajamento com a sociedade civil e com autoridades e estratégias de comunicação. Os integrantes não devem esquecer de realizar uma avaliação contínua de processo e revisar as maneiras pelas quais o Mecanismo como um todo está trabalhando. Além disso, é fundamental que todas as instituições que compõem o Mecanismo se identifiquem como integrantes do mesmo para o público externo[6].

EXEMPLOS DE MECANISMO MÚLTIPLOS ÓRGÃOS - INTERNACIONAL

Nova Zelândia Aotearoa

O Mecanismo de Nova Zelândia/Aotearoa consiste em um mecanismo de múltiplos órgãos, coordenado pela Comissão de Direitos Humanos. Cada órgão representa um tipo específico de responsabilidade enquanto membro do MNP. O MNP de Nova Zelândia/Aotearoa é composto pela Ouvidoria-Geral da República – que inspeciona prisões, instituições de custódia, estabelecimentos de imigração e sistema judiciário –, pela Autoridade Independente sobre Conduta Policial – que inspeciona estabelecimentos policiais –, a Comissão de Infância – que inspeciona instituições de acolhimento a crianças e adolescentes – e o Inspetor de Estabelecimentos de Serviços Penais – que inspeciona as forças armadas. Em 2016, o Mecanismo publicou um estudo sobre a implementação dos protocolos de prevenção à tortura do OPCAT na inspeção de estabelecimentos de acolhimento de pessoas com deficiência e pessoas idosas, intitulado “He Ara Tika – A Pathway Forward”, propondo sua utilização em outras jurisdições.

CONSIDERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS SOBRE OS MODELOS DE MECANISMO

7.

Quais são as principais considerações orçamentárias e financeiras comuns aos três modelos?

O Artigo 18 do OPCAT é claro ao exigir que os Mecanismos recebam financiamento adequado. Para garantir autonomia financeira e sustentabilidade, uma boa prática é alocar uma porcentagem fixa de um orçamento institucional total ao Mecanismo na lei que o cria ou o designa ou incluir valores nas emendas legislativas relevantes ou nos regulamentos internos da instituição [10]

É preciso financiamento para viagens e hospedagem para as(os) funcionárias(os) do Mecanismo, bem como para cobrir a produção e publicação (e possivelmente tradução) dos relatórios produzidos. O financiamento para treinamento, comunicação e participação em intercâmbios internacionais e outros fóruns também pode ser necessário [12].

Além disso, a abordagem preventiva pode representar um desafio significativo de recursos para instituições que tradicionalmente apresentam uma postura mais reativa em seu trabalho. Independentemente de o Mecanismo desempenhar a função de acolher denúncias, ele precisará de recursos suficientes para que essa função não sobrecarregue ou impeça sua capacidade de desenvolver um trabalho preventivo.

Considerações específicas de INDHs criadas ou designadas:

Designar uma INDH como Mecanismo não é necessariamente mais barato do que outros modelos de Mecanismo. Qualquer INDH que receba essa atribuição exigirá recursos humanos e financeiros adicionais. Entre os principais desafios orçamentários e de recursos enfrentados pelos INDH com essa nova atribuição está a necessidade de direcionar uma equipe para desempenhar as funções do Mecanismo. Normalmente, recursos adicionais também são necessários para especialistas externos, por exemplo, médicos e psicólogos, que podem ser recrutados para garantir que os Mecanismos cumpram os critérios de multidisciplinaridade. Isso pode incluir honorários ou diárias e custos de viagem [4].

Considerações específicas de novas instituições criadas:

Ao estabelecer uma nova instituição especializada, o estado precisa alocar um orçamento suficiente para os custos básicos (incluindo escritórios e transporte), pessoal e operacional. Em comum com outros órgãos de supervisão independentes, é uma boa prática que as próprias instituições especializadas apresentem um orçamento ao poder legislativo para consideração, com base nas prioridades identificadas. Uma vez alocados, os Mecanismos devem ter autonomia operacional para decidir como seus recursos serão gastos. A responsabilidade

financeira deve ser feita por meio de relatórios financeiros públicos regulares e uma auditoria independente anual [5].

Considerações específicas de uma ou de várias instituições designadas:

Embora uma instituição que já existia possa ser responsável pelo monitoramento de um ou mais local(is) de detenção, a designação dessa instituição como Mecanismo não deve ser tratada como continuidade do orçamento já contabilizado. Fazer parte de um Mecanismo significa estar regido sob uma nova égide, o que envolve novas responsabilidades, e, portanto, um orçamento maior será necessário para garantir o cumprimento da nova função. Caso haja a junção de novas e antigas instituições, a nova instituição também precisará de financiamento adequado [6].

A PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURÁ NO DISTRITO FEDERAL

8.

Como mencionado anteriormente, o Governo do Distrito Federal criou um Sistema e um Comitê de Prevenção e Combate à Tortura, isto no Decreto nº 40.869, de 05 de junho de 2020, veja o que diz este decreto:

- **O Sistema** se trata do conjunto de “órgãos que órgãos e entidades públicas e privadas com atribuições legais ou estatutárias de realizar o monitoramento, a supervisão e o controle de estabelecimentos e unidades onde se encontrem pessoas privadas de liberdade e instituições diversas de abrigo, ou de promover a defesa dos direitos humanos e interesses dessas pessoas” (artigo 2º do Decreto).
- **O Comitê** é “órgão deliberativo e consultivo da política pública de prevenção e combate à tortura no Distrito Federal, com as funções de fomentar políticas de prevenção, enfrentamento e combate à tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes; vinculado à área responsável pela política de direitos humanos, que coordenará seus trabalhos”.

O Sistema, então, é o grupo de órgãos que deve trabalhar articulado, realizando cada um suas funções. Por exemplo, o Poder Judiciário tem funções de decisão e acompanhamento da execução de penas, a Câmara Legislativa elabora leis, dentre outros exemplos. E todos estes órgãos devem exercer suas funções de modo a prevenir e combater à tortura, podendo comunicar situações entre si.

O Comitê, por sua vez, foi idealizado como um órgão colegiado que reúne representantes do Poder Público e da Sociedade Civil. Além disso, o Comitê, de acordo com o Decreto mencionado, tem características executivas, no sentido de que ter funções de ação direta, enquanto não é criado um Mecanismo próprio para receber e apurar denúncias de tortura, fazer visitas e relatórios sobre os estabelecimentos de privação da pena, por exemplo.

Um decreto governamental que cria Sistema e Comitê é um documento importante e um primeiro passo na construção de instituições para efetivamente prevenir e combater a tortura. O Comitê Distrital foi de fato mobilizado, com a nomeação de seus membros apenas em dezembro de 2021, e realizou algumas reuniões online para elaborar seu estatuto interno de funcionamento. Colocar estas instituições em prática é um grande desafio e precisa contar com um passo além, ou seja, a criação do Mecanismo Distrital de Prevenção e Combate à tortura como propõe o Projeto de Lei 1666/2021.

Mecanismo é o nome dado a um órgão composto por grupo de peritos profissionais, com autonomia funcional e remuneração, cuja função é visitar locais onde estejam pessoas privadas de liberdade para garantir que não sejam submetidas por nenhum tipo de tortura e se o forem que a situação seja apurada e sanada .

De acordo com o OPCAT alguns passos devem ser seguidos após a tomada a decisão sobre o modelo de mecanismo escolhido, consideram-se etapas imediatas necessárias:

1. **A elaboração e adoção de novas leis ou mudanças legislativas**, se necessário, para garantir que o Mecanismo, quer seja uma nova instituição especializada, um órgão com múltiplos atores ou uma INDH, cumpra os requisitos de atribuições e poderes elencados no OPCAT;
2. **A concessão de financiamento adequado**, tanto para novas instituições como para instituições existentes que assumem as responsabilidades do Mecanismo; e
3. **Os Estados devem notificar o SPT sobre o modelo escolhido por meio de uma carta à secretaria do SPT.** [9].

No momento em que este texto é escrito, o trâmite legislativo transcorre na Câmara Legislativa do Distrito Federal e a discussão e votação do Projeto de Lei pode ser considerado como ponto crucial de definição do caminho institucional que será tomado pelo DF para enfrentamento à tortura em todo seu território.

- Referido Projeto de Lei, prevê que o Mecanismo Distrital tenha as seguintes características e atribuições:
- Seja vinculado administrativamente à Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- Seja composto por 3 (três) peritos, com formação multidisciplinar e equilíbrio de gênero, raça e etnia;
- Os peritos serão escolhidos por concurso público, ocuparão cargo em comissão com mandato de 3 (três) anos, permitida a recondução uma única vez por período de 02 anos. Exceto no primeiro mandato do Mecanismo, que é previsto sorteio para nomear os peritos e o mandato será de apenas 02 anos;
- Seleção das(os) peritas(os) será iniciada pelo Comitê de Prevenção e Enfrentamento à Tortura do Distrito Federal, com participação da sociedade civil;
- Tenha orçamento próprio, autonomia para atuação, como definição de estabelecimentos a visitar e elaboração de relatórios quanto às situações encontradas.

Assim, conforme previsão no Projeto de Lei, ao Mecanismo Distrital serão garantidos: a) autonomia; b) recursos orçamentários, financeiros, materiais e humanos para realização de visitas periódicas e regulares

a lugares onde se encontrem pessoas privadas da liberdade no âmbito do Distrito Federal, **sem necessidade de aviso prévio**; c) acesso livre aos estabelecimentos, às informações e aos registros relativos à quantidade e à identidade de pessoas privadas de liberdade, às condições de detenção e ao tratamento a elas conferido; d) 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 necessário.

BREVES CONSIDERAÇÕES

9.

Analisando os modelos de Mecanismo de Prevenção à Tortura, bem como os exemplos já implementados por países e estados (no caso brasileiro) destacam-se alguns pontos:

- A informação sobre de onde partiu a demanda para a criação de MNP nos países pesquisados é pouco difundida nos sites oficiais;
- As atribuições mínimas dos MNPs são: inspeção, relatório, recomendação e proposta legislativa. Ademais, alguns Mecanismos destacam processos mais participativos com a sociedade civil;
- MNP de múltiplos órgãos é um modelo muito raro, o único exemplo encontrado foi o caso da instituição da Nova Zelândia/ Aotearoa;
- A independência e autonomia do MNP é fundamental e pode ser melhor garantida por meio da profissionalização das peritas e peritos remunerados para exercer suas funções independente de cargos eletivos e de voluntariado.
- A presença e participação da sociedade civil em todas as etapas do processo de criação de um Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura é fundamental para garantia dos direitos humanos, do respeito a princípios democráticos e em última análise para que os interesses das pessoas afetadas pela tortura sejam representados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



- [1] ANISTÍA INTERNACIONAL. Argentina. Informe para el Comité contra la tortura de las Naciones Unidas, Reino Unido, v. 60, p. 1-16, 2017. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ARG/INT_CAT_CSS_ARG_27022_S.pdf. Acesso em: 22 mar. 2022.
- [2] ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE. Definition of torture. APT, Geneva, p. 1, 2019. Disponível em: <https://www.appt.ch/en/what-we-do/torture-prevention/definition-torture>. Acesso em: 29 mar. 2022.
- [3] ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE. Designation of an NPM. APT, Geneva, p. 1, 2019. Disponível em: <https://www.appt.ch/en/knowledge-hub/npm-toolkit/npm-models/designation-npm>. Acesso em: 29 mar. 2022.
- [4] ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE. National Human Rights Institutions. APT, Geneva, p. 1, 2019. Disponível em: <https://www.appt.ch/en/knowledge-hub/npm-toolkit/npm-models/national-human-rights-institutions>. Acesso em: 29 mar. 2022.
- [5] ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE. New specialised institutions. APT, Geneva, p. 1, 2019. Disponível em: <https://www.appt.ch/en/knowledge-hub/npm-toolkit/npm-models/new-specialised-institutions>. Acesso em: 29 mar. 2022.
- [6] ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE. Multiple bodies. APT, Geneva, p. 1, 2019. Disponível em: <https://www.appt.ch/en/knowledge-hub/npm-toolkit/npm-models/multiple-bodies>. Acesso em: 29 mar. 2022.
- [7] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Regras de Bangkok - regras das nações unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc1lffdc397c32eecd40afbb74.pdf>. Acesso em 20 de mar. 2022
- [8] COUNCIL OF EUROPE. Support to Ombudsperson and anti-discrimination institutions (National Human Rights Institutions). Human Rights National Implementation, Strasbourg, p. 1, 2020. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/national-implementation/thematic-work/ombudsperson-anti-discrimination>. Acesso em: 5 abr. 2022.
- [9] OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Tortura y malos tratos Registros y producción de información sobre casos en Argentina. Cels, Geneva, p. 1-62, 2021. Disponível em: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/06/tortura-y-malos-tratos-web.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.
- [10] OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. The Role of National Preventive Mechanisms: a practical guide. Professional Training, (21), 1-76, 2018 Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/NPM_Guide.pdf. Acesso em: 5 abr. 2022.
- [11] OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Prevention of torture and ill-treatment of women deprived of their liberty. Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Geneva, v. CAT/OP/27/1, p. 1-9, 18 jan. 2016. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/006/83/PDF/G1600683.pdf?OpenElement>. Acesso em: 5 abr. 2022.
- [12] OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Guidelines on national preventive mechanisms. Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Geneva, v. CAT/OP/12/5, p. 1-40, 19 nov. 2010. Disponível em: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkGld%2fPPRiCAqhKb7yhsquBIBCpFD%2bXLNadyD9hiZ4SGqsp7QTyjY12aNwfqi3CFkvYEqp%2bUSHT%2fCEAk5saRSeK0Q8FOnukzOhJMO2O6T%2frttROW5qBoyJYZCbh7io7>. Acesso em: 5 abr. 2022.
- [13] NAÇÕES UNIDAS. Protocolo de Istambul. Manual para a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e de Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. 2001. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/prevencao-e-combate-a-tortura/manual-de-aplicacao-do-protocolo-de-istambul.pdf/view>. Acesso em: 20 abr.2022.

The background is a vibrant yellow with several horizontal white and purple bars of varying lengths and positions, creating a modern, abstract design.

ANEXO

ÓRGÃOS PÚBLICOS DA REDE DE PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO À TORTURA DO DF

1. PODER JUDICIÁRIO

Defensoria Pública do Distrito Federal

Serviço essencial que garante defesa e assistência jurídica integral e gratuita para a população do Distrito Federal. Atua em todos os casos em que houver desrespeito aos direitos de cidadãos e cidadãs, individuais ou coletivos.

Núcleo Especializado de Execuções Penais (NEP) da Defensoria Pública do Distrito Federal

Pessoas condenadas e familiares podem buscar esse serviço para esclarecimentos sobre a situação processual, informações sobre o cumprimento da pena, as datas para benefícios, solicitações de atendimento médico, pedidos relacionados ao risco à integridade física da pessoa em reclusão, e pedidos de autorização de saída para casos específicos (visita a parente com doença grave, sepultamento, etc.).

Telefones para agendamento: (61) 99359-0056; (61) 99359-0064; (61) 98315-4180, (61) 98257-9627 e (61) 99534-7909

Horário de atendimento presencial: das 12h às 19h (dias úteis)

Atendimento remoto: (61) 2196-4300

Horário de atendimento remoto: das 09h às 17h (dias úteis)

Site: www.defensoria.df.gov.br/nucleos-de-assistencia-juridica

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

É responsável, perante o Poder Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses da sociedade e pela fiel observância da Constituição e das leis. Fiscaliza a execução da pena e da medida de segurança. Os promotores de Justiça, como representantes do Estado, procuram fazer com que a pena seja cumprida como prevista na lei.

Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional (NUPRI/MPDFT)

Atua na promoção e na defesa dos direitos coletivos das pessoas presas e internadas, visando a diminuição dos índices de reincidência e uma maior reestruturação social desta parcela da população. Entre suas atribuições estão:

- apurar eventual notícia de violação dos direitos à integridade física e psicológica dos presos e internados e, ainda, apurar as notícias sobre prática de tortura no sistema prisional, quando cometida por agentes públicos;
- acompanhar e fiscalizar os atos administrativos, licitações, contratos e convênios da Administração Pública no âmbito do sistema prisional;
- fiscalizar a prestação de assistência integral aos presos e internados;
- expedir recomendações a órgãos e entidades públicas e privadas, com vistas à observância da lei e dos princípios da Administração Pública, à prevenção de condutas lesivas ao bom funcionamento do sistema prisional.

Endereço: Sede do MPDFT, sala 455

Telefones: (61) 3343-6272 / 3343-6233 / 3343-6196

Email: nupri@mpdft.mp.br

Núcleo de Investigação e Controle Externo da Atividade Policial (NCAP/MPDFT)

Sua principal atribuição é realizar diligências investigatórias e exercer o controle externo da atividade policial no Distrito Federal, de forma concorrente com as várias Promotorias de Justiça que tratam da matéria criminal.

Telefones: (61) 3343-9984 / 3343-9891 / 99537-8788

E-mail: ncap@mpdft.mp.br

Núcleo de Enfrentamento à Discriminação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (NED/MPDFT)

O Núcleo de Enfrentamento à Discriminação (NED), atua, prioritariamente, no fomento e acompanhamento da implementação e execução de políticas públicas para a conscientização da necessidade de se combater todas as formas de discriminação (racial, religiosa, por origem, por orientação sexual e identidade de gênero, dentre outras), bem como no reconhecimento e implementação dos direitos assegurados a esses grupos vulneráveis.

Telefone: 3343-9840

E-mail: ned@mpdft.mp.br

Vara de Execuções Penais, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (VEP/TJDFT)

Dentro da VEP consta o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Distrito Federal, existem também a Defensoria Pública e os Núcleos de Prática Jurídica atuantes perante o Juízo da Vara de Execuções Penais.

Atendimento telefônico: (61) 3103-1545, 3103-1561, 3103-1572

Seção Psicossocial: (61) 3103-1511/3103-1531

2. PODER LEGISLATIVO

Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CDDHCEDP/CLDF)

A Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar analisa propostas sobre defesa dos direitos individuais e coletivos, violência, discriminações e abuso de autoridade, além de investigar denúncias de violação dos direitos humanos e cidadania e apreciar processos de quebra de decoro parlamentar. A CDDHCEDP realiza reuniões ordinárias mensais às quartas-feiras, às 14h.

Telefone: (61) 3348-8701

E-mail: direitoshumanos@cl.df.gov.br

Endereço: Praça Municipal – Quadra 2, Lote 5 – 1º andar – Centro Cívico Administrativo – Eixo Monumental – Brasília (DF) – CEP: 70094-902.

3. PODER EXECUTIVO

Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)

O Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) é responsável pela prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Entre outras atribuições, elabora anualmente um relatório sobre o conjunto de visitas realizadas com as informações, análises e recomendações formuladas. O Relatório Anual visa fornecer subsídios para o debate nacional sobre a prevenção à tortura no Brasil.

Telefone: (61) 2027-3782 / (61) 2027-3298

E-mail: mpctbrasil@gmail.com

Relatórios: www.mnpctbrasil.wordpress.com/relatorios/

Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal (Funap-DF)

A Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso do Distrito Federal (FUNAP/DF) integra a Administração Indireta do Governo do Distrito Federal e é uma entidade vinculada à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (SEJUS/DF). Tem como principal finalidade contribuir para a inclusão e reintegração social das pessoas presas, propiciando melhorias em suas condições de vida por meio da qualificação profissional e oportunidades de inserção no mercado de trabalho.

Endereço: SIA TRECHO 02 LOTES 1835/1845 – 1º andar – Guará – Brasília DF/ Telefone: (61) 3575-9600

Site: www.funap.df.gov.br/apresentacao-geral

Comitê Distrital de Prevenção e Combate à Tortura (CDPCT)

Compõe o Sistema Distrital de Prevenção e Combate à Tortura e tem a missão de unificar as estratégias e políticas relacionadas a este tema no Distrito Federal. Entre as suas atribuições está a realização de visitas a pessoas privadas de liberdade em todo o DF para verificar as condições a que se encontram submetidas.

Contato provisoriamente através da Subsecretaria de Políticas de Direitos Humanos e de Igualdade Racial do DF – SUBDHIR

Telefone: (61) 3213-0705

E-mail: gab_subdhir@sejus.df.gov.br ou subdhir@sejus.df.gov.br

Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAPE)

A Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAPE) é responsável pela elaboração e aplicação de políticas criminais e penitenciárias, bem como pelo funcionamento das unidades orgânicas que atuam no âmbito da execução penal.

Telefone: (61) 3335-9517

E-mail: gedoc@seape.df.gov.br

Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)

O DEPEN é responsável pelo Sistema Penitenciário Federal, cujos principais objetivos são isolamento das lideranças do crime

organizado, cumprimento rigoroso da Lei de Execução Penal e custódia de: presos condenados e provisórios sujeitos ao regime disciplinar diferenciado; líderes de organizações criminosas; presos responsáveis pela prática reiterada de crimes violentos; presos responsáveis por ato de fuga ou grave indisciplina no sistema prisional de origem; presos considerados de alta periculosidade e que possam comprometer a ordem e segurança pública; réus colaboradores presos ou delatores premiados.

Telefone: (61) 2025-3987/(61) 2025-3037

E-mail: depen@mj.gov.br

4 CONSELHOS E COMISSÕES

Conselho da Comunidade de Execução Penal do DF

Com o amparo da Vara de Execuções Penais do Distrito Federal (VEP/DF), o Conselho da Comunidade é responsável pela fiscalização do sistema carcerário, além de atuar, também, como agente de promoção da ressocialização das pessoas cumprindo pena no Distrito Federal. O(a)s conselheiro(a)s exercem as atribuições de forma voluntária e o corpo da entidade é composto por familiares de detentos, religiosos, advogados e comerciantes, por exemplo. São atribuídas ao Conselho, segundo as normas legais, as atividades referentes às visitas aos estabelecimentos penais, entrevistas com os apenados, além de promover a assistência aos presos e familiares, ponto que envolve a ressocialização.

Atendimento telefônico através da VEP: (61) 3103-1545/3103-1561/3103-1572

Conselho Penitenciário do Distrito Federal (Copen)

O Conselho Penitenciário do Distrito Federal (Copen/DF) é um órgão consultivo e fiscalizador da execução penal vinculado à Secretaria da Segurança Pública do Distrito Federal (SSP/DF). É responsável por inspecionar as unidades prisionais e os serviços que são prestados nestas.

Telefone da Secretaria da Segurança Pública do Distrito Federal (SSP/DF): (61) 3441-8736

Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)

O CNPCP, com sede em Brasília, reúne-se ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, mediante convocação de seu presidente ou em decorrência de requerimento de um terço dos membros. As reuniões são públicas, mas podem transformar-se em

reservadas por deliberação do presidente ou do plenário, quando a natureza do assunto o exigir.

Telefone: (61) 2025.3567

E-mail: cnpcp@mj.gov.br

Conselho Distrital de Promoção da Igualdade Racial (CODIPIR/SEJUS)

O Conselho Distrital de Promoção da Igualdade Racial do Distrito Federal (CODIPIR) é um órgão colegiado, consultivo e deliberativo sobre a Política de Promoção da Igualdade Racial e Combate ao Racismo Institucional do Distrito Federal.

Telefone: 61-3213-0692





E-mail: codipir@sejus.df.gov.br

Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é uma instituição pública que visa a aperfeiçoar o trabalho do Judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. Todo cidadão e cidadã pode acionar o CNJ.

Endereço: SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6

Telefone: (61) 2326-5000.

Se você sofre 
ou conhece pessoas 
que passam
situações
de tortura praticada
por **órgãos públicos** 
ou quem aja em
nome destes:
DENUNCIE! 

DF SEM TORTURA



Disque 100 - Disque 180
www.dfsemtortura.org

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS
DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DF

