

O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DE PREVENÇÃO À TORTURA E AOS MAUS-TRATOS: METODOLOGIA ESPECÍFICA E PARÂMETROS INTERNACIONAIS PARA SUA EFETIVAÇÃO

Nívia Mônica da Silva¹

Sílvia Corradi Sander²

Sylvia Dias³

“Tortura é prática que envolve três atores: o torturado, o torturador e a sociedade que a permite”.⁴

Sumário: 1. Introdução. 2. A prevenção da tortura na Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura. 3. O papel dos órgãos de monitoramento no Brasil. 4. O Ministério Público como agente preventivo contra tortura e maus-tratos. 5. Conclusão. Referências.

Resumo: O artigo discute o papel fundamental do monitoramento dos locais de privação de liberdade como medida de prevenção à tortura e aos maus-tratos, apontando as normas e parâmetros internacionais relevantes ao tema. Aborda como a normativa nacional incorpora o referido monitoramento como medida de controle e proteção na execução da pena, e apresenta uma análise sobre o papel do Ministério Público como órgão de monitoramento das condições de detenção. Demonstra, ao final, como a qualificação dos membros do Ministério Público relativamente aos parâmetros e recomendações internacionais na matéria, combinada com a adoção metodológica dos critérios apresentados, pode contribuir para o fortalecimento da instituição e

-
- 1 Promotora de Justiça e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Apoio Comunitário e Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público de Minas Gerais. Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
 - 2 Assessora Jurídica no Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Apoio Comunitário e Controle Externo da Atividade Policial do Ministério Público de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, com formação complementar pela University of Wisconsin at Madison, ênfase em Direito Internacional dos Direitos Humanos e Direito Constitucional.
 - 3 Diretora do Escritório para América Latina da Associação para a Prevenção da Tortura na Cidade do Panamá. Advogada. Mestre (LL.M.) em direito internacional pela Universidade de Connecticut nos Estados Unidos.
 - 4 ARANTES, Maria Auxiliadora de Almeida Cunha. **Tortura**. Coordenação Geral de Combate à Tortura (Org.). 1. Ed. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010. p. 14.

para uma maior proteção dos direitos fundamentais das pessoas que se encontram privadas de sua liberdade.

Palavras-chave: Privação de liberdade. Prevenção à tortura e aos maus-tratos. Monitoramento preventivo. Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura. Ministério Público.

Abstract: The article discusses the role of the monitoring of places of deprivation of liberty as a measure to prevent torture and ill-treatment, presenting norms and international standards that focus on the subject. It discusses how national legal framework incorporates such monitoring as a measure of protection and control of enforcement of sentences, and presents an analysis of the role of the Public Prosecutor's Office as a monitoring body of detention conditions. It demonstrates, at the end, how the qualification of the Public Prosecutor's Office members concerning the parameters and international recommendations on this matter, combined with the adoption of the methodological criteria presented, will contribute to the strengthening of the institution and for a greater protection of fundamental rights of people who are deprived of their freedom.

Keywords: Deprivation of liberty. Prevention of torture and ill-treatment. Preventive monitoring. Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Public Prosecutor's Office.

1. Introdução

A tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes são práticas merecedoras do mais agudo grau de reprovação, por pretenderem negar o atributo essencial da humanidade à pessoa contra quem é cometida. Não obstante a consagração formal da regra de proibição da tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, a realidade permanece complexa e desafiadora.

A prática da tortura e a imposição de tratamentos degradantes a pessoas em situação de vulnerabilidade, em decorrência de questões culturais, sociais ou políticas, são retratadas em diversos capítulos da história brasileira. Desde os anos em que vigorava o regime de escravidão, passando pelas duas ditaduras do século XX, até os dias de hoje, a tortura se mantém como prática não apenas presente, mas recorrente em nossa sociedade, institucionalizada em unidades de detenção, de tratamento psiquiátrico e do sistema socioeducativo. Trata-se de fenômeno recebido com ares de naturalidade e inevitabilidade sob o ponto de vista da manutenção da ordem e da segurança, e de instrumento de controle e punição dos indivíduos socialmente “indesejáveis” que culmina, inevitavelmente, na flagrante denegação dos seus direitos fundamentais.

É irrefutável a necessidade premente de se fortalecer o aparato de proteção contra a tortura e os tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes no país. O vasto número de relatórios elaborados na última década por mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas e do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, reiteram a persistência da tortura e das condições degradantes e desumanas em unidades de detenção ao redor do país. Uso excessivo da força por agentes penitenciários, superlotação endêmica, condições insalubres de confinamento, violência generalizada e crescimento de grupos criminosos na prisão, emprego da tortura com fins de investigação criminal, ausência de medidas efetivas para a proteção de grupos vulneráveis, falta de programas laborais, de ações educativas e ausência de transparência nos mecanismos de acesso a estes programas, corrupção e falta de transparência na gestão penitenciária são alguns dos temas mais graves recorrentemente identificados.⁵

Em setembro de 2011, o Subcomitê das Nações Unidas para a Prevenção da Tortura (SPT), durante a visita que realizou ao país, recebeu diversos e reiterados relatos de tortura e maus-tratos cometidos pela polícia civil e militar e em instituições penitenciárias.⁶ Foi relatada, em várias e diferentes ocasiões, a utilização de choques elétricos, ameaças psicológicas e agressões físicas, inclusive dentro de viaturas policiais. O SPT foi enfático ao concluir que *“as alegações recebidas são casos de tortura física e mental ou de maus-tratos”*.⁷

Além disso, preocupação tem sido expressada quanto à insuficiência da atual estrutura institucional no Brasil para coibir a prática de tortura e maus-tratos, inclusive no que diz respeito aos mecanismos de fiscalização e denúncia.⁸ Do ponto de vista do sistema de justiça e segurança, no estado de coisas atual, a tortura se

5 Vide: Conselho de Direitos Humanos, Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal, Primeira Sessão, Genebra, 7-18 de abril de 2008. Compilação elaborada pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, em conformidade com o parágrafo 15(b) do anexo à Resolução 5/1 do Conselho de Direitos Humanos, Brasil, A/HRC/WG.6/1/BRA/2, 31 de março de 2008, §§10,11, 15 e 22; e Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatoria para pessoas privadas de liberdade. *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. 2011. §38. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>>. Consultado em 21/02/2013>. Aponta a Comissão, ainda, que “esta realidade estacionária é o resultado de décadas de desatenção ao problema carcerário por parte dos sucessivos governos dos Estados da região, e da apatia das sociedades, que tradicionalmente têm preferido não enxergar as prisões. Assim, os centros de privação de liberdade se converteram em âmbitos carentes de monitoramento e fiscalização nos quais tradicionalmente tem imperado a arbitrariedade, a corrupção e a violência.”. Id., §40. (Tradução livre). Vide também: Corte IDH. Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto Brasil. Resolução da Corte de 25 de agosto de 2011. §5.

6 Subcomitê para a prevenção da Tortura das Nações Unidas, Relatório sobre a Visita ao Brasil, CAT/OP/BRA/R.1, 08 de fevereiro de 2012, §79.

7 Id., §86.

8 Id., §23.

caracteriza por ser um fenômeno invisível, indizível, insindicável e, consequentemente, impunível.⁹

As muitas instituições e agentes previstos por lei para monitorar as condições de detenção, tal como integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, encontram muitas dificuldades para desempenhar suas funções de modo eficiente sob o ponto de vista finalístico. A deficiência no cumprimento desse dever decorre de distintos motivos, incluindo a falta de planejamento adequado e de regularidade na visitação, a carência de corpo técnico capaz de potencializar, o alcance da inspeção, a ausência de publicação dos relatórios, as dimensões físicas das unidades prisionais e o cenário de superlotação de sua capacidade. Em meio a essas circunstâncias destaca-se a não utilização de uma metodologia específica para as visitas de inspeção às unidades prisionais, que seja baseada em critérios preestabelecidos por instrumentos e recomendações internacionais de órgãos com experiência consolidada nesta área, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e o Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura.

Sob a perspectiva histórica, a Convenção de Genebra tem sido o marco utilizado internacionalmente para o monitoramento de locais de privação de liberdade a fim de verificar as condições de vida e detenção de pessoas que se encontram privadas de sua liberdade, bem como para prevenir a ocorrência de tortura e maus-tratos. O modelo de visitas realizadas pelo CICV aos prisioneiros de guerra e aos presos políticos em situações de conflito armado tornou-se um instrumento fundamental para prevenir a prática de abusos e melhorar o tratamento conferido às pessoas presas, as condições de detenção e a observância de padrões e normas internacionais de proteção a que fazem jus.¹⁰

Em 2002, tais critérios foram adotados, pela primeira vez no âmbito dos tratados internacionais, com a aprovação do Protocolo Facultativo da Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que entrou em vigor em junho de 2006 e ao qual o Brasil aderiu em 11 de janeiro de 2007. Referido tratado prevê um sistema de visitas regulares de monitoramento a todos os lugares de privação de liberdade, utilizando critérios metodológicos mínimos a serem rigorosamente observados. Estabelece, ainda, que esse monitoramento deve ser levado a efeito

9 MARIZ, Luciano. Do Controle Judicial da Tortura Institucional no Brasil Hoje: À luz do direito internacional dos direitos humanos. Recife. 2006. p. 12.

10 Para maiores informações sobre o trabalho de monitoramento empreendido pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, vide <<http://www.icrc.org/eng/what-we-do/visiting-detainees/overview-visiting-detainees.ht>>.

por órgãos nacionais e internacionais independentes com o objetivo de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.¹¹

Partindo dessas premissas, nas sessões seguintes deste artigo, serão abordadas as normas e parâmetros internacionais que incidem sobre o monitoramento dos locais de privação de liberdade, bem como sobre as recomendações elaboradas por órgãos das Nações Unidas e relatorias especiais sobre seu papel como medida de prevenção à tortura. Em seguida será discutido como a normativa nacional incorpora o monitoramento dos centros de detenção como medida de controle e proteção na execução da pena. Finalmente, será abordado o papel de órgão de monitoramento das condições de detenção a ser desempenhado pelo Ministério Público no contexto normativo brasileiro. Pretende-se demonstrar como a adoção de uma metodologia específica, elaborada a partir de critérios que atendem ao Protocolo Facultativo de Prevenção à Tortura, combinada com o desenho e as funções institucionais conferidas ao Ministério Público pela Constituição da República Federativa do Brasil (CR/88) pode contribuir para a superação de muitos dos desafios postos pela política prisional e pelo modelo organizacional das unidades de privação de liberdade.

2. A prevenção da tortura na convenção das Nações Unidas contra a tortura

o direito internacional dos direitos humanos exige que os Estados mantenham, como um meio efetivo de prevenir casos de tortura e maus-tratos, uma revisão sistemática de suas regras de interrogatórios, instruções, métodos e práticas, bem como disposições aplicáveis à custódia e ao tratamento de pessoas submetidas a qualquer forma de

11 Protocolo Facultativo da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, UN Doc. A/RES/57/199, adotado em 18 de dezembro de 2002, artigo 1º.

detenção ou prisão.¹² Os Estados também são obrigados a investigar queixas de maus-tratos dos detentos e estabelecer mecanismos para monitorá-las.¹³

O Artigo 1º da Convenção da ONU contra a Tortura estabelece a definição internacionalmente aceita de atos que constituem ‘tortura’, dispondo que:

o termo “tortura” designa qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos graves, de natureza física ou mental, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de uma terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir essa pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência. Não se considerará como tortura as dores ou os sofrimentos que sejam consequência unicamente de sanções legítimas, ou que sejam inerentes a tais sanções ou dela decorram.

O limite exato entre ‘tortura’ e quaisquer outras formas de ‘penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes’ é geralmente de difícil identificação, dependendo, muitas vezes, de circunstâncias específicas do caso e de características da vítima em

12 A privação de liberdade de uma pessoa é uma condição que pode se dar em âmbitos distintos. As obrigações de respeito e garantia a cargo dos Estados transcendem, portanto, o meramente penitenciário e policial. As considerações a serem feitas neste artigo partem do conceito de privação de liberdade sistematizado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que abarca “qualquer forma de detenção, encarceramento, institucionalização, ou custódia de uma pessoa, por razões de assistência humanitária, tratamento, tutela, proteção, ou por delitos e infrações à lei, ordenada por ou sob o controle de fato de uma autoridade judicial ou administrativa ou qualquer outra autoridade, seja em uma instituição pública ou privada, na qual não possa dispor sobre sua liberdade ambulatoria. Entende-se como incluídas nesta categoria de pessoas não apenas as pessoas privadas de liberdade por delitos ou infrações e descumprimentos da lei, sejam estas processadas ou condenadas, mas também as pessoas que estão sob a custódia e a responsabilidade de certas instituições, tais como: hospitais psiquiátricos e outros estabelecimentos para pessoas com deficiências físicas, mentais ou sensoriais; instituições para meninos, meninas e adultos; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo ou refúgio, apátridas e indocumentados; e qualquer outra instituição similar destinada à privação de liberdade de pessoas.”. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatoria para pessoas privadas de liberdade. Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. 2011* (Tradução livre). §38. Disponível em <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>>. Consultado em 21/02/2013.

13 Observações Finais da Comissão de Direitos Humanos: França, ONU Doc.CCPR/C/79/Ad.80, 4 agosto 1997 par. 16.

particular.¹⁴ Ambos os termos incluem maus-tratos físicos ou mentais que tenham sido infligidos intencionalmente por agente público, ou com o consentimento ou a aquiescência de pessoas no exercício de funções públicas.¹⁵

Os termos tratamento cruel e punição desumana ou degradante referem-se a maus-tratos que não foram necessariamente infligidos com um propósito específico, mas deve haver intenção de expor a pessoa a condições que equivalham a maus-tratos, ou que neles resultem. Expor uma pessoa a situações que possam razoavelmente ser consideradas maus-tratos implicará responsabilidade pelo ato. Tratamento degradante pode incluir dor ou sofrimento menos grave que a tortura ou tratamento desumano ou cruel e geralmente implica humilhação e aviltamento da vítima.¹⁶

São tênues os limites e contornos jurídicos entre as várias formas de maus-tratos, pois seria necessário avaliar níveis de sofrimento físico e/ou psíquico impostos à vítima, o que vai variar conforme as circunstâncias específicas do caso e das características de quem sofre a agressão. Por vezes, certas formas de maus-tratos ou alguns aspectos da detenção que não constituiriam tortura analisados isoladamente do contexto podem vir a sê-lo, se combinados com outros elementos pessoais ou circunstanciais.¹⁷ De todo modo, sejam configuradoras de tortura ou maus-tratos, deve se considerar que as medidas de prevenção constituem instrumentos indispensáveis a uma política integral de erradicação de tais práticas.

Como estabelece a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, ratificada pelo Estado brasileiro em 28 de setembro de 1989, cada Estado-Parte tomará medidas eficazes de caráter legislativo,

14 Os redatores das Convenções de Genebra também evitaram elaborar uma lista pormenorizada de atos proibidos. Em seu comentário sobre as Convenções de Genebra, o Comitê CICV declara: 'É sempre perigoso detalhar em excesso – sobretudo neste campo. Embora grande o cuidado em fazer uma lista das várias formas de inflicção, jamais seria possível permanecer atualizado com a fértil imaginação de futuros torturadores que desejem satisfazer seus instintos animalescos. Quanto mais específica e completa a lista, mais restritiva ela se torna. A redação é flexível e, ao mesmo tempo, precisa'. Ver: Jean Pictet Comentário – IV Convenção de Genebra Relativa à Proteção de Civis em Tempos de Guerra, CICV, 1958, pág. 39. In: FOLEY, Conor. Combate à Tortura: Manual para Magistrados e Membros do Ministério Público. Human Rights Centre, University of Essex. 2003. p. 12.

15 FOLEY, Conor. Combate à Tortura: Manual para Magistrados e Membros do Ministério Público. Human Rights Centre, University of Essex. 2003. p. 11.

16 Id. p.12.

17 Id. Para maior aprofundamento na discussão, ver: Comissão de Direitos Humanos, Comentário Geral nº 20, Artigo 7º (44ª sessão, 1992), Compilação dos Comentários Gerais e das Recomendações Gerais adotadas pelos Órgãos dos Tratados de Direitos Humanos, ONU, Doc. HRI/GEN/1/Rev.1. at 30 (1994), §§4 e 5; Corte Europeia de Direitos Humanos. *Selmouni v. França*. Sentença de 28 de julho 1999, §101; Corte IDH. *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*. Mérito. Sentença de 17 de setembro de 1997. Série C No. 33. §§57, 58; Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Mérito. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C No. 35. §91; Corte Europeia de Direitos Humanos. *Irlanda v. Reino Unido*. Sentença de 18 de Janeiro de 1978, §167; Corte Europeia de Direitos Humanos. *Ribitsch v. Áustria*. Sentença de 4 de Dezembro de 1995, §36.

administrativo, judicial ou de outra natureza, a fim de impedir a prática de atos de tortura em qualquer território sob sua jurisdição.¹⁸ Da leitura desta norma internacional extraem-se dois fatores essenciais à compreensão da função da prevenção nas políticas e ações que visam a erradicar a prática de tortura e aos maus-tratos.

Primeiramente, resta claro que a prevenção, junto a outras medidas que visem à responsabilização e reparação por atos de tortura – também contempladas na Convenção contra a Tortura –, constitui obrigação que se impõe aos Estados que aderiram a este tratado internacional. Pela mesma razão, os Estados-Partes são obrigados a tipificar esta prática como crime em sua legislação,¹⁹ a investigar imediatamente e com imparcialidade denúncias de tortura e congêneres²⁰ e a reparar e indenizar as vítimas de um ato de tortura²¹, porquanto não podem prescindir de medidas que visem a antecipar-se à sua prática e inibir sua ocorrência.

Além disso, este dispositivo reflete a natureza interdisciplinar das medidas tendentes a prevenir a tortura e os maus-tratos, atos nos quais incidem uma grande variedade de fatores, tal como o nível geral de (des)respeito aos direitos humanos e ao Estado de Direito, os níveis de pobreza da população, exclusão social, corrupção e discriminação.²² Nesse sentido, o SPT tem afirmado que a tarefa de prevenção não admite exclusividade, já que requer uma ampla gama de conhecimentos e experiências, por exemplo em questões legais, médicas, educacionais, religiosas, políticas, e de políticas penitenciárias e de segurança pública.²³ A prevenção deve se dar, portanto, sob um enfoque holístico, que aborde as causas fundamentais da tortura e as condições ou elementos de cunho judicial, administrativo, educacional, legislativo, entre outros, que facilitam ou favorecem sua prática.

2.1. Visitas de monitoramento como medida preventiva de combate à tortura

As Nações Unidas, por intermédio dos seus órgãos de tratados e relatorias especiais, reiteram manifestações no sentido de que o monitoramento de unidades de privação de liberdade por meio

18 Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, UN Doc. A/RES/39/46, adotada em 10 de dezembro de 1984, artigo 2º.

19 Id., artigo 4º.

20 Id., artigo 13.

21 Id., artigo 14.

22 Subcomitê para a Prevenção da Tortura das Nações Unidas (SPT), *Cuarto Informe Anual* (em espanhol), CAT/C/46/2, Genebra, 3 de fevereiro de 2011, § 107(a).

23 Id., § 107(i).

de visitas periódicas e levado a efeito por órgãos independentes, qualificados e estruturados para exercer tal mister, é uma das formas mais eficazes de prevenir e combater a prática da tortura e de maus-tratos.²⁴

Manfred Nowak, Relator Especial sobre a Tortura das Nações Unidas entre 2004 e 2010, afirmou como parte do seu estudo global sobre o fenômeno da tortura, que um sistema de visitas regulares aos locais de detenção, realizado por órgãos de monitoramento independentes, constitui o meio mais inovador e efetivo de prevenir a tortura e gerar respostas adequadas e imediatas a denúncias de abusos e maus-tratos por agentes penitenciários ou policiais.²⁵

O SPT destaca, a seu turno, que a prevenção da tortura pode ser implementada com maior eficácia quando o sistema prisional está sujeito à fiscalização e, sobretudo quando os organismos com atribuição legal para seu controle e fiscalização, conjuntamente com organizações da sociedade civil, atuam de maneira combinada e articulada, reforçando-se mutuamente.²⁶

Essa articulação é necessária em razão de os locais de detenção serem eminentemente propícios para a prática de violações de direitos humanos, uma vez que geralmente são inacessíveis a agentes externos, ampliando o desconhecimento sobre o que lá ocorre e a impunidade. Por óbvio, as pessoas privadas de liberdade se encontram em situação de especial vulnerabilidade, tendo em vista que sua segurança e bem-estar estão sob a inteira responsabilidade das autoridades que as detêm.

Nesse sentido, o Ex-Relator Especial das Nações Unidas sobre Tortura, Sir Nigel Rodley, em relatório apresentado na 56ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, afirmou que um dos principais fatores contribuindo para a impunidade daqueles que cometem tortura é a prevalência da oportunidade para praticá-la, recomendando assim a substituição do paradigma da opacidade dos locais de detenção pelo da transparência promovendo-se o acesso livre a todos os lugares de privação de liberdade.²⁷

24 RODLEY, Sir Nigel. *Question of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 03/07/2001, A/56/156, Assembleia Geral das Nações Unidas, §39 (e), original em inglês.

25 NOWAK, Manfred. *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, A/HRC/13/39/Add.5, 5 de fevereiro de 2010, §157.

26 SPT, *Cuarto Informe Anual*, §107(h).

27 Id., §§ 34-35, original em inglês.

2.2. Metodologia do monitoramento preventivo

As visitas realizadas às pessoas privadas de liberdade por organismos independentes cumprem distintas funções. Primeiramente, ostentam um importante efeito preventivo, já que o simples fato de que alguém externo ingresse regularmente nos locais de detenção causará, por si só, um efeito inibidor que contribuirá para a proteção das pessoas que ali se encontram. Em segundo lugar, oferece proteção direta e voz às pessoas detidas, já que as visitas *in loco* possibilitam que se identifiquem imediatamente os problemas que as afetam e que exigem medidas imediatas. Três: as visitas possibilitam a documentação e a avaliação das condições de detenção. Finalmente, as visitas formam as bases para o diálogo entre os órgãos que realizam o monitoramento e as autoridades responsáveis pela detenção.²⁸

Também é importante que se diga que a visitação regular, sob a forma de monitoramento, permite que sejam conhecidas as dificuldades – e eventualmente as violações de direitos – vivenciadas pelos agentes incumbidos da guarda das pessoas detidas em sua rotina de trabalho, possibilitando a oferta de cuidados e orientações àqueles incumbidos do dever de cuidar. Decerto, a proposição de medidas em respeito aos direitos desses agentes contribuirá para que eles se empenhem em garantir os direitos alheios.

Nada obstante, para que as visitas de monitoramento aos locais de privação de liberdade possam alcançar algum impacto – seja de evitar abusos e maus-tratos, documentar violações já cometidas ou oferecer assistência direta às pessoas presas –, é necessário que se observe uma metodologia adequada, que leve em consideração critérios e parâmetros compatíveis com os objetivos almejados. Ao longo de muitos anos, organismos não governamentais, internacionais e regionais, com atribuição para realizar visitas aos locais de privação de liberdade, como o CICV, o Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura²⁹ e a Relatoria Especial sobre Tortura das Nações Unidas³⁰ atuam no sentido de identificar os requisitos essenciais a uma proposta metodológica que possibilite a obtenção de êxito na prevenção de tortura e maus-tratos por meio da visitação dos locais de detenção.

28 Associação para a Prevenção da Tortura (APT), Monitoramento de Locais de Detenção: um guia prático, APT, Genebra, 2004, pp. 26-27.

29 Para maiores informações sobre a competência e a metodologia empregada pelo Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura, vide <<http://www.cpt.coe.int/portugais.htm>>.

30 Para maiores informações sobre a Relatoria Especial sobre Tortura das Nações Unidas, vide <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx>>.

Referida metodologia de monitoramento pressupõe que o órgão responsável pelo monitoramento:³¹

- Tenha a garantia de acesso livre e irrestrito a todos os lugares de privação de liberdade e a todas as suas instalações e dependências;
- Tenha acesso às pessoas privadas de liberdade;
- Entreviste com privacidade as pessoas privadas de liberdade de sua escolha;
- Realize visitas regulares e sem necessidade de aviso prévio;
- Tenha acesso a toda informação e registros referentes às pessoas detidas e às condições de detenção;
- Entreviste funcionários e corpo técnico das unidades prisionais;
- Conte com equipe de visita multidisciplinar que reúna diversos conhecimentos e habilidades relevantes, por exemplo, no campo do direito, saúde, educação, religião, política e sistema penitenciário;³²
- Garanta a confidencialidade das informações prestadas;
- Adote medidas ou estratégias para evitar ou mitigar os riscos de represálias ou retaliações contra as pessoas que prestam informação ao órgão de monitoramento.

O SPT, como órgão responsável pelo monitoramento e supervisão do cumprimento do Protocolo Facultativo, adiciona a este rol o requisito de que as visitas aos locais de detenção devem ser previamente preparadas e planejadas, levando-se em conta todos os fatores pertinentes, como os marcos jurídicos e administrativos gerais, os direitos substantivos e as garantias de processo e procedimento relacionadas com a detenção no contexto em que se aplicam.³³

Vale destacar que as visitas às unidades de privação de liberdade realizadas sem a observância estrita a esses critérios podem representar um grave risco à integridade física e mental das pessoas privadas de liberdade por diversas razões. Como nos alerta o *Manual para a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes*, mais conhecido como o *Protocolo de Istambul*, visitas realizadas sem a

31 Id., Artigos 20 e 21.

32 SPT, *Cuarto Informe Anual*, §170 (i).

33 SPT, §107(e).

estrita observância dos critérios acima mencionados podem acarretar efeitos maléficos que põem em perigo a integridade física e psíquica das pessoas privadas de liberdade, violando o princípio central que norteia o monitoramento de locais de detenção, qual seja, o princípio de não causar danos.³⁴

A inobservância desses parâmetros pode, ainda, gerar uma falsa impressão de regularidade ao órgão de controle, decorrente da visão incompleta ou distorcida da realidade na unidade visitada. Há também o risco de expor as pessoas privadas de liberdade a risco de retaliações e represálias³⁵. Ademais, uma visita incompleta ou mal planejada permite que se legitime uma situação de violação de direitos fornecendo um álibi aos responsáveis pelo ilícito que podem utilizar o argumento de que agentes externos visitaram a unidade de privação de liberdade e nada detectaram.³⁶

3. O papel dos órgãos de monitoramento no Brasil

o Brasil há muito reconheceu no seu ordenamento jurídico a necessidade da presença contínua de agentes externos nos locais de privação de liberdade, de forma a se fortalecer a proteção das pessoas privadas de liberdade e prevenir e diminuir violações aos seus direitos humanos. Neste sentido, em 1984 a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84) instituiu órgãos da execução penal com atribuições específicas para inspecionar periodicamente os estabelecimentos prisionais: membros da Magistratura e do Ministério Público, integrantes do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, do Departamento Penitenciário (DEPEN), dos Conselhos da Comunidade e dos Conselhos Penitenciários. Em 2010, a Defensoria Pública, por ocasião da publicação da Lei nº 12.313, que alterou o artigo 61 da Lei de Execução Penal, foi igualmente incumbida dessa função.

No ano de 2013, foi também sancionado outro importante marco normativo nacional: a Lei nº 12.847, de 2 de agosto, que instituiu o

34 Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Série de Treinamento Profissional no.7, Manual de Treinamento sobre Monitoramento dos Direitos Humanos, Nova Iorque, Genebra, 2001, Capítulo V.

35 Nesse sentido, o enunciado 8, do Grupo B do *III Encontro Nacional de aprimoramento da atuação do Ministério Público junto ao Sistema Prisional*, promovido pelo CNMP, afirma: “Os presos que prestam informação sobre tortura, maus-tratos, homicídios e outros crimes ocorridos em estabelecimentos prisionais correm sérios riscos à sua segurança. Sugere-se que os membros, analisando caso a caso, utilizem o recurso de ouvir mais detentos que os que efetivamente interessem à investigação, como uma forma de preservar os que prestaram informações relevantes, além do uso de sigilo de investigações e de justiça para preservar as testemunhas/ofendidos. Se for o caso, deve ser viabilizada a transferência de unidade do preso em questão.”.

36 Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Série de Treinamento Profissional no. 8, Manual para Investigação e Documentação Eficazes (Protocolo de Istambul), Genebra, 2001, § 126.

Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), criou o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT).³⁷ Uma das atribuições do SNPCT é fomentar a criação de Sistemas Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura e aos Maus-Tratos, com previsão de Comitê e Mecanismos próprios que atuem de forma articulada ao Sistema Nacional e aos demais órgãos e estruturas, do poder público, do Sistema de Justiça e da sociedade civil, que detém a atribuição de fiscalizar unidades de privação de liberdade³⁸.

O Mecanismo Nacional, em funcionamento desde o ano de 2015, constitui órgão responsável pela prevenção e combate à tortura e aos maus-tratos em unidades de privação de liberdade no Brasil, nos termos do Artigo 3º do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Entre outras atribuições, o Mecanismo elabora, anualmente, relatório sobre o conjunto das visitas de monitoramento realizadas, compilando as informações, análises e recomendações formuladas, e fornece subsídios para o debate nacional sobre a prevenção à tortura no Brasil³⁹.

Em síntese, observa-se que as políticas públicas encampadas pelo governo federal com a finalidade de erradicar a tortura e os maus-tratos atribuem destaque à função preventiva das visitas periódicas a

37 Conforme disposto no caput do art. 2º, o SNPCT será integrado por 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, ou de promover a defesa dos direitos e interesses dessas pessoas. Compõe o SNPCT, o CNPCT, o MNPCT, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP e o DEPEN. A Lei nº 12.847/2013 foi regulamentada pelo Decreto nº 8.154, de 16 de dezembro de 2013, que dispõe sobre o funcionamento do SNPCT, a composição e o funcionamento do CNPCT e sobre o MNPCT.

38 Atualmente, o Rio de Janeiro constitui o único estado que conta com Sistema Estadual de Prevenção à Tortura e aos Maus-Tratos (MEPCT/RJ), instituído pela Lei Estadual n.º 5.778, de 30 de junho de 2010 (antes mesmo da publicação da lei federal), vinculado à estrutura do Poder Legislativo. Para acesso a informações acerca da atuação do MEPCT/RJ, vide: <<http://mecanismorj.com.br/>>. Em Minas Gerais, em 17 de janeiro de 2014 foi publicada a Lei nº 21.164, que, a despeito de tratar de matéria diversa, instituiu Comitê Estadual de Prevenção da Tortura e Maus-Tratos. Entretanto, a precária instituição legislativa do Comitê, em desacordo aos comandos previstos no Protocolo Facultativo, não foi, até então, revista ou mesmo colocada em funcionamento. Desde a publicação da mencionada lei, a APT, o Ministério Público de Minas Gerais, o Ministério Público Federal, o Conselho Estadual de Direitos Humanos e grupos da sociedade civil têm atuado no sentido da propositura de medidas que busquem a adequação da Lei nº 21.164/2014 aos parâmetros normativos internacionais e federais.

39 Para acessar o primeiro Relatório Anual elaborado pelo MNPCT, referente ao período 2015-2016, vide: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/06/cf63b40b37ea1dbc619b2a03e2e76121.pdf>>. Último acesso em: 6/6/2017.

locais de privação de liberdade.⁴⁰ É reconhecida a necessidade de que se garanta a transparência das instituições fechadas, de forma a dar visibilidade à realidade intramuros para que a população a conheça e a fiscalize. Em outras palavras, reconhece-se na fiscalização dos locais de privação de liberdade um recurso fundamental para a promoção da integridade no Sistema de Justiça Criminal e para a prevenção da tortura.

Em razão desta variedade de estruturas, o Brasil conta com um sistema de monitoramento diversificado e com potencial para alcançar um resultado efetivo para prevenir os abusos praticados contra a dignidade das pessoas privadas de liberdade no país. Porém, avaliando o funcionamento de tais órgãos a partir dos critérios mínimos delineados no Protocolo, percebe-se que, de modo geral e por distintas razões, nenhum destes órgãos atenta para a observância desses parâmetros, o que mitiga a eficácia preventiva e inibitória de abusos dos episódios de visita.⁴¹ Uma das principais deficiências apontadas é a falta de regularidade nas visitas. Apesar do aparente grande número de órgãos de execução penal incumbidos da tarefa de inspecionar os estabelecimentos prisionais, ainda não se pôde estabelecer no país um sistema regular de visita às unidades de detenção.⁴²

O segundo desafio observado é a falta de uma metodologia específica preestabelecida para a condução das visitas de inspeção das unidades, em conformidade com a parametrização internacionalmente proposta.⁴³ Aos membros dos órgãos da execução penal raramente são oferecidos treinamentos específicos baseados nos parâmetros e critérios ora mencionados, que possibilite a identificação de sinais de ocorrência de tortura e maus-tratos.

40 Outro exemplo importante é o Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura no Brasil, lançado pelo governo federal em 2005, que instituiu como um de seus eixos de ação a capacitação dos membros dos órgãos responsáveis pelo acompanhamento da execução penal sobre padrões internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos e de prevenção da tortura. Parte-se do pressuposto que esse monitoramento só alcançará resultados substancialmente positivos se executado por profissionais devidamente capacitados e qualificados para tal função específica. Ver: Comissão Permanente de Combate à Tortura e à Violência Institucional, Secretaria dos Direitos Humanos, Plano de Ações Integradas para prevenção e o Controle da Tortura no Brasil, Brasília, Dezembro de 2005, p. 26. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/consulta_plano_tortura.htm>. Último acesso em: março de 2013.

41 Para uma análise mais aprofundada sobre a atuação dos distintos órgãos da execução penal como órgãos de monitoramento das unidades prisionais, vide: Salla, Fernando; Alvarez, Marcos César, O Brasil e o Protocolo Facultativo a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 13, n. 57, 2005.

42 SPT, Relatório sobre a Visita ao Brasil, §32.

43 DIAS, Sylvia; GEREZ, Claudia. *O Protocolo Facultativo a Convenção da ONU contra a Tortura: uma Ferramenta Prática para a prevenção da Tortura no Brasil*, Recife, 2006, Direitos Humanos Internacionais: perspectivas práticas no novo cenário mundial, p.60.

Muitas vezes as visitas de inspeção, apesar de realizadas mensalmente – como previsto nos instrumentos normativos em vigor –, adquirem conotação meramente protocolar, limitando-se a uma conversa com a direção do estabelecimento prisional, sem contato com a população carcerária, com os técnicos e agentes incumbidos da custódia e dos cuidados para com as pessoas privadas da liberdade, ou mesmo sem que sejam inspecionados os espaços onde as pessoas estão detidas.⁴⁴ Sabe-se, por outro lado, que em muitas hipóteses a única maneira de se averiguar as reclamações e denúncias das pessoas presas dá-se por meio de formulários padronizados preenchidos pelos próprios detentos e/ou por meio de entrevistas, realizadas num espaço em que haja condições mínimas de privacidade entre os órgãos de monitoramento e esses indivíduos. A entrevista individual é uma importante ferramenta para o êxito das visitas de monitoramento e integra a base do processo de documentação das condições de detenção. É por meio desses diálogos que o órgão de monitoramento poderá identificar sinais de tortura, maus-tratos ou de outras violações de direitos.⁴⁵

A despeito disso, a utilização de formulários pode se tornar bastante relevante para que os detentos que não tenham sido pessoalmente entrevistados ou que não queiram se identificar possam, anonimamente, fornecer informações relevantes para a apuração de ilícitos, sobretudo em casos de unidades com lotação acima da capacidade ou de dimensões físicas avantajadas. Essa prática pode contribuir também para que o custodiado dê vazão a demandas estritamente jurídico-processuais, livrando-se da costumeira ansiedade e, deste modo, abrindo espaço para que relatar as condições carcerárias.

É importante, outrossim, que os agentes incumbidos da guarda direta das pessoas privadas da liberdade sejam também entrevistados e ouvidos – ainda que por meio de formulários – quanto às suas demandas e reivindicações, bem como acerca das condições gerais de trabalho sob o ponto de vista da segurança, salubridade física e mental, treinamentos específicos e periódicos, entre outros aspectos que se afigurem relevantes no contexto.⁴⁶ Além das questões

⁴⁴ Id.

⁴⁵ APT, Monitoramento, pp.79-83. Comitê Internacional da Cruz Vermelha, **Respect for the Life and Dignity of the detainees**, Disponível em: <<http://www.icrc.org/eng/what-we-do/visiting-detainees/overview-visiting-detainees.htm>>. Acesso em: 3/3/2013.

⁴⁶ Conforme afirmou Dráuzio Varella a partir de sua observação durante anos como médico que atendia pessoas privadas de liberdade no interior dos estabelecimentos prisionais, os agentes penitenciários sofrem um infundado preconceito e, não raro, apresentam demandas de violações de direitos humanos tão graves quanto as demandas das pessoas presas. Em suas palavras: “A natureza do trabalho dos guardas de presídio pouco os diferencia da condição de prisioneiro, exceto o fato de que saem em liberdade no fim do dia (...)”. VARELLA, Drauzio. *Carcereiros*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 16.

estritamente humanísticas a justificar medidas dessa natureza, dedicar atenção às demandas dos agentes que se incumbem da guarda das pessoas privadas de liberdade é sobremaneira importante para que o monitoramento adquira credibilidade entre eles e para que as medidas doravante propostas contemplem proposições que visem a atender ou a responder tais demandas.

Finalmente, deve-se anotar que a ausência de publicação dos relatórios e das recomendações elaboradas pode enfraquecer a eficácia da atuação de muitos dos órgãos de monitoramento.⁴⁷ Em geral, os resultados das fiscalizações não são publicados e tampouco são compartilhados com outros órgãos que também possuem a atribuição legal do monitoramento do sistema prisional. Tal prática contribui para o desconhecimento da real situação encontrada nos centros de detenção e para a falta de articulação entre os atores que têm um papel na proteção dos direitos fundamentais das pessoas presas, acarretando na duplicação desnecessária de esforços e na falta de coordenação de medidas complementares e articuladas entre os distintos atores.

4. O Ministério Público como agente preventivo contra tortura e maus-tratos

Na percepção do Relator Especial da ONU, Philip Alston, o Ministério Público 'é uma instituição amplamente respeitada no Brasil (...). A independência tanto do Executivo como do Judiciário é assegurada pela Constituição e as garantias atribuídas aos órgãos de execução do Ministério Público asseguram, na prática, um alto nível de independência a esse órgão'.⁴⁸

Diferentemente de outros modelos latinos ou europeus, o Ministério Público exerce papel fundamental no combate à tortura no Brasil, tanto no que concerne à persecução penal e à consequente responsabilização penal dos autores de tal delito⁴⁹, como no que se refere ao monitoramento de locais de privação de liberdade como

47 Id. pp.61-62.

48 Ver: ALSTON. Philip. *Relatório do Relator Especial de execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias*. A/HRC/11/2/Add.2. Conselho de Direitos Humanos. 29 de agosto de 2008. §62.

49 Relativamente à persecução penal, cabe recordar que a tortura é crime de ação penal pública incondicionada, cuja ação penal é de iniciativa do Ministério Público. A este, amparado em investigações próprias ou em investigações pela polícia, é que incumbe provar a tortura. A este respeito, Philip Alston ressalta, em seu relatório sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias no Brasil, que em áreas onde foram alcançados progressos contra a impunidade policial, os promotores normalmente tiveram um papel chave tanto no andamento dos procedimentos penais quanto na garantia da coleta de provas. Em alguns casos, os promotores trabalharam em conjunto com os policiais civis; em outros, os promotores chamaram as testemunhas para tomar novos depoimentos e coletaram provas por conta própria. Ver: ALSTON. Philip. *Relatório do Relator Especial de execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias*. A/HRC/11/2/Add.2. Conselho de Direitos Humanos. 29 de agosto de 2008. §58.

medida preventiva à prática de tais atos.⁵⁰ A previsão legal de realizar inspeções mensais às unidades carcerárias, as atribuições típicas de defesa dos direitos humanos e de exercer o controle externo da atividade policial, adquirem especial relevo quando somadas às funções e prerrogativas constitucionais conferidas aos membros do Ministério Público na qualidade de defensores da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.⁵¹ O protagonismo que o sistema jurídico atribui à atuação da instituição junto ao sistema carcerário em relação aos demais órgãos da execução penal pode ser evidenciado, inclusive, pelas ferramentas de que dispõe para conduzir e/ou fiscalizar investigações cuja autoria delitiva seja atribuída a funcionários públicos envolvendo corrupção, abuso de poder, violações graves dos direitos humanos e outros crimes reconhecidos pelo direito internacional garantindo a necessária isenção na apuração desses casos.⁵²

Ultrapassados os pontos polêmicos do exercício do poder de investigação direta, já elucidados por decisão do Supremo Tribunal Federal, é certo que o Ministério Público reúne as garantias, prerrogativas e atribuições necessárias para protagonizar o monitoramento eficaz dos locais de privação de liberdade. Tome-se, como exemplo, a prerrogativa atribuída aos membros do Ministério Público de ter livre e irrestrito acesso a todas as unidades de internação coletiva, assim como as suas instalações e equipamentos, e a todas as informações e registros relativos ao tratamento das pessoas detidas.⁵³

A esse respeito, merece destaque o teor da carta enviada pela Secretaria-Geral da Anistia Internacional, Irene Khan, ao Supremo Tribunal Federal:

Atualmente, no Brasil, a grande maioria dos crimes de direitos humanos é investigada por policiais, muitas vezes lotados no mesmo batalhão ou delegacia de polícia que o perpetrador. Isso tem contribuído, na melhor das hipóteses, para uma imagem de corporativismo na impossibilidade de construir casos para julgamento. Na condição de órgão independente do Executivo, o Ministério Público é um dos únicos que, senão o único, organismo independente capaz de, atualmente, realizar tais investigações no Brasil.

50 Nesse sentido, ver: FOLEY, Conor. *Protegendo os brasileiros contra a tortura: Um Manual para Juízes, Promotores, Defensores Públicos e Advogados*. 2011.

51 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Brasília, 5 de outubro de 1988, Artigos 127-129.

52 Orientações sobre o Papel dos Promotores. Adotadas pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes, 1990. §15.

53 Nesse sentido, vide: ALSTON, Philip. *Relatório do Relator Especial de execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias*. A/HRC/11/2/Add.2. Conselho de Direitos Humanos. 29 de agosto de 2008. §57.

Não bastassem as ferramentas e garantias específicas de que dispõe para a eficiente apuração dos delitos praticados no interior dos locais de privação de liberdade, o Ministério Público ainda conta com instrumentos preventivos mais eficazes para a redução das práticas de tortura: a recomendação e o inquérito civil público. Com efeito, a presença regular do Ministério Público no ambiente de privação de liberdade, somada à expedição de recomendação ou à instauração de inquérito civil, quando houver circunstâncias que assim demandarem, são medidas que, por si mesmas, já inibem a prática de atos ilícitos e fazem com que as autoridades responsáveis pela gestão do estabelecimento prisional mobilizem-se no sentido de sanar as irregularidades apontadas.

Todos estes fatores somados confluem para que o Ministério Público, como instituição, se afirme como agente protagonista na prevenção à tortura. Para tanto, todavia, é necessário que se busque constante aperfeiçoamento funcional. Vale dizer: é necessário que a atuação do Ministério Público junto ao sistema prisional seja qualificada, de tal modo que seus membros possam adotar os critérios mencionados na sessão anterior e potencializar o impacto e o efeito preventivo das visitas de inspeção realizadas às unidades prisionais.

Nada obstante, é consenso nas pesquisas realizadas pela comunidade científica e por entidades de defesa de direitos humanos, que o nível de eficiência dessa atuação, seja na prevenção, seja na repressão à tortura e aos maus ocorridos nas unidades prisionais, está longe de ser satisfatório. Observa-se que o Ministério Público enfrenta uma série de limitações que, por vezes, debilitam sua atuação como agente de prevenção à tortura e órgão de monitoramento, no âmbito das atribuições relativas à execução penal e à defesa de direitos humanos. A falta de priorização institucional, no sentido de dotar os membros incumbidos do monitoramento de condições materiais para cumprir seu papel, tem sido um dos maiores entraves mencionados pelos membros do Ministério Público. O acúmulo desta atribuição com várias outras, exercidas em nível jurisdicional e extrajurisdicional, a inexistência de corpo técnico ou servidores administrativos que possam auxiliar o trabalho dos membros do Ministério Público são reclamações recorrentes que podem ser constatadas no cotidiano dessas promotorias de Justiça.

A partir do momento que esta atribuição é vista como secundária em meio a tantas outras esferas de atuação, há uma perda paulatina de importância dessa função na agenda institucional do órgão. Ademais, é sabido que o desempenho adequado de tais atribuições e o atendimento a uma metodologia que possa elevar os níveis de

eficiência do monitoramento, pressupõe apoio técnico especializado, sobretudo quando se trata de estabelecimentos de grande porte.

A propósito, vejam-se algumas das conclusões de pesquisa realizada sobre o nível de prevenção repressão à tortura, intitulada “Julgando a tortura”⁵⁴, realizada com a participação da Pastoral Carcerária, do Núcleo de Estudos sobre Violência, da Associação de Combate à Tortura (ACAT), entre outras entidades, no que diz respeito ao Ministério Público:

Fomentar a criação de órgão interno do Ministério Público estadual e federal especializado no combate e prevenção à tortura;
Procedimentos para a realização de denúncias;
Assegurar que existam ambientes seguros, que garantam total segurança às vítimas, tanto para que possam denunciar atos de tortura quanto para que possam produzir provas durante o decorrer do processo judicial;
Assegurar que o condutor das vítimas de tortura para o local da realização de provas periciais não seja membro da mesma carreira do acusado;
Incitar a realização de perícias psicológicas para avaliar possíveis torturas que não tenham deixado “marcas” físicas, mas, mesmo assim, tenham causado resultados nocivos às vítimas.

Esse panorama foi reconhecido pelos membros do Ministério Público que participaram do *III Encontro Nacional de Aprimoramento da Atuação do Ministério Público junto ao Sistema Prisional*, no ano de 2012. Como resultado do evento, integrantes do Ministério Público brasileiro ali reunidos reconheceram a necessidade de constante aprimoramento e valorização dos órgãos ministeriais atuantes no sistema prisional, além do incremento no quadro de recursos humanos.⁵⁵ No entanto, a análise da estrutura organizacional dos Ministérios Públicos pouco se alterou desde então⁵⁶. Alternativas que não onerem os cofres públicos como parcerias com universidades e órgãos públicos incumbidos na defesa de direitos humanos poderiam ser um caminho para a reversão desse quadro, contudo iniciativas neste sentido são incomuns no cenário nacional.

54 Acesso em 20/06/2017 no sítio: <http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Julgando%20a%20tortura.pdf>

55 Carta de Brasília, III Encontro Nacional de Aprimoramento da Atuação do Ministério Público junto ao Sistema Prisional, Brasília, 24 de agosto de 2012.

56 LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?. Rio de Janeiro: CESeC, 2016

4.1. Da ausência de treinamento específico de acordo com critérios e parâmetros internacionais de direitos humanos na matéria

A relevância e o impacto da atuação do Ministério Público na redução da tortura em locais de privação da liberdade dependem, como já evidenciado, do modo como são realizadas as visitas à unidade prisional. Nesse sentido, estima-se que as violações aos direitos de presos tendem a diminuir nas comarcas onde se realizam inspeções regulares, não limitadas às visitas ao espaço administrativo, que inspecionem todas as dependências, realizem entrevistas com os internos de forma privada e vistorem registros e documentos relacionados aos presos.

Por outro lado, quando o membro do Ministério Público desconhece as rotinas penitenciárias e as técnicas adequadas de fiscalização de unidades prisionais, a visita de monitoramento se mostrará de todo ineficaz quanto à prevenção de violação de direitos humanos, assemelhando-se a uma visita social. Uma visita de monitoramento em que os membros do Ministério Público se limitam ao espaço da administração, sem acesso às dependências destinadas aos detentos (principalmente aquelas onde há maiores chances de se encontrar pessoas que tenham sido vítimas de tortura ou maus-tratos), restringindo-se à conversa protocolar com o diretor e com presos escolhidos pela própria administração, sem inspeção cuidadosa dos prontuários administrativos e médicos, não atende aos padrões mínimos reconhecidos mundialmente. Restará, portanto, desprovida de qualquer efetividade. Tais disparidades no impacto resultante de uma visita de monitoramento ocorrem precipuamente em razão da metodologia que tenha sido empregada durante a visita.

À míngua de formação específica, visitas dos Ministérios Públicos serão conduzidas sem a observância dos critérios e cuidados recomendáveis para tanto, o que pode comprometer a obtenção dos resultados esperados pela previsão normativa de visitas regulares às unidades prisionais. Em especial, dos resultados relativos à redução e à prevenção da tortura e dos maus-tratos. Isso, ao longo do tempo, poderá implicar sérias consequências, incluindo a desmotivação do membro do Ministério Público em exercer atribuição junto ao sistema prisional em que não consegue identificar a pretendida eficácia.

4.2. Do monitoramento com a aplicação dos parâmetros internacionais e sua repercussão na eficiência da atuação do Ministério Público

É dever do Ministério Público prover e aplicar recursos internos eficazes contra violações tanto dos direitos consignados na Constituição como dos direitos consagrados nos tratados de direitos humanos aos quais se vincula o país, em especial quando a própria Constituição nacional assim expressamente o determina (art. 5º, Par. 2º). O descumprimento de tal obrigação de proteção engaja de imediato a responsabilidade internacional do Estado, por ato ou omissão, seja do Poder Executivo, seja do Legislativo, seja do Judiciário.⁵⁷

Portanto, aprimorar estrutural e tecnicamente as visitas de monitoramento realizadas pelos membros do Ministério Público às unidades de privação de liberdade, por meio da incorporação dos parâmetros e critérios internacionais universalmente reconhecidos descritos acima, não apenas observa o referido dever, mas certamente traria consequências positivas à eficácia de sua atuação junto ao sistema prisional.

4.2.1. Desconstrução de mitos sobre a privação de liberdade

O monitoramento permite romper com mitos e suposições que se criam e proliferam no imaginário da sociedade em geral quanto ao funcionamento e regras internas dos lugares de privação de liberdade e quanto o nível de periculosidade das pessoas encarceradas. Tais mitos, muitas vezes baseados em suposições que se consolidam no imaginário a partir de fontes diversas do cotidiano, como mídia, meios de comunicação, artes audiovisuais, e tantos outros, não condizem com a realidade ou, pelo menos, não a refletem de maneira integral. Nesse ponto, é a vivência contínua dentro dos estabelecimentos prisionais, a convivência e o diálogo com as pessoas que ali se encontram, observadas as regras mínimas de segurança para tanto, que permitirão a desconstrução de tais mitos, o que certamente fortalecerá o desempenho do Ministério Público na defesa dos direitos coletivos e individuais das pessoas presas.

57 CANÇADO TRINDADE. A.A. In: Direitos Humanos no século XXI, p. 24.

4.2.2. Fortalecimento do diálogo entre os membros do Ministério Público e as autoridades prisionais

Deve-se levar em conta que o monitoramento, realizado em consonância com os parâmetros internacionais ora descritos, permite o fortalecimento do diálogo entre o Ministério Público e as autoridades prisionais encarregadas da gestão das unidades prisionais. A presença regular e o entendimento mais aprofundado da realidade e das dificuldades enfrentadas no sistema criarão as condições favoráveis para um diálogo mais fluido e franco com a direção das unidades prisionais e com as Secretarias Estaduais às quais se vinculam. Essa mudança de postura, via de consequência, poderá contribuir para que se obtenham soluções eficientes às demandas identificadas. Isso porque o diálogo mais propositivo e permanente contribuirá para que se façam ajustes e correções paulatinas de irregularidades, padrões de conduta e funcionamento, concretizando o efeito preventivo proposto. Pode-se dizer que ao conhecer as dificuldades internas à gestão do sistema e buscar alternativas junto aos responsáveis pelo funcionamento das unidades, consolida-se uma forma de atuação resolutiva do Ministério Público junto ao sistema prisional. Minimiza-se, assim, a necessidade de que se adotem medidas mais drásticas já reativas às violações, tal como a propositura de ações civis públicas. Igualmente, na medida em que há diminuição das violações – uma vez que a prevenção almeja exatamente inibir a prática de atos de tortura e maus-tratos –, reduz-se o número de casos que demandam a propositura de ação penal.

4.2.3. Documentação das informações obtidas durante as visitas

O monitoramento cumpre uma função imprescindível de documentação direta da situação encontrada nas unidades prisionais. A observação direta permite a obtenção de evidências – fotos, documentos administrativos e depoimentos – que servirão como elementos probatórios para futuras medidas judiciais e extrajudiciais, tal como eventual ação pública que se necessite instaurar para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos que tenham sido violados.

Ainda, conforme ressalta Foley (2011),

[s]e evidências de más práticas surgirem durante as suas inspeções ou inspeções de outros órgãos, eles devem se responsabilizar por perseguir criminalmente os indivíduos identificados. Este processo pode se mostrar difícil em casos de tortura, ou outras formas de maus-tratos, em

razão da natureza específica desse crime, do local onde é cometido e de quem o comete. Portanto, é importante para os Promotores Públicos se certificarem de que essas inspeções sejam levadas de forma a assegurar que qualquer prova obtida de tortura, ou outras formas proibidas de maus-tratos, possua os elementos suficientes para ser aceita em qualquer procedimento judicial subsequente.⁵⁸

5. Conclusão

Apesar da proibição absoluta, tanto pelo direito internacional quanto pelo direito interno brasileiro, a prática da tortura ainda persiste e, especialmente no contexto aqui emoldurado, sobressai a modalidade prevista no artigo 1º, inciso II, parágrafos 1º e 2º, da Lei Antitortura⁵⁹. Embora condenada publicamente, a tortura é praticada clandestinamente nos espaços de privação de liberdade com baixo nível de responsabilização de seus autores, que, em geral, são os mesmos agentes estatais aos quais se atribui o poder dever de aplicar a lei e de zelar para que o cumprimento da sanção penal ou medida cautelar privativa da liberdade do indivíduo se dê em conformidade com o que dispõe a legislação aplicável, sustentando, assim, a legalidade das ações de segurança pública e justiça criminal como um todo.

O Brasil, como Estado-Parte da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e do Protocolo Facultativo Antitortura, assumiu a obrigação, no plano internacional, de adotar medidas de enfoque preventivo, de caráter legislativo, administrativo, judicial ou de outra natureza, com o intuito de impedir a prática de atos de tortura ou maus-tratos. Dentre elas, destaca-se a obrigação de garantir o acesso aos locais de privação de liberdade de órgãos independentes de fiscalização e monitoramento, como prevê o Protocolo Facultativo e como recomendado por mecanismos universais de proteção dos direitos humanos.

Como evidenciado, o aparato brasileiro de controle dos locais de privação de liberdade estabelece uma série de instituições responsáveis pelo acompanhamento da execução penal. Porém, apesar do grande número de órgãos detentores da atribuição de

58 FOLEY, Conor. *Protegendo os brasileiros contra a tortura: Um Manual para Juízes, Promotores, Defensores Públicos e Advogados*. 2011. Pág. 105.

59 Art. 1º Constitui crime de tortura: II - submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo. § 1º Na mesma pena incorre quem submete pessoa presa ou sujeita a medida de segurança a sofrimento físico ou mental, por intermédio da prática de ato não previsto em lei ou não resultante de medida legal. § 2º Aquele que se omite em face dessas condutas, quando tinha o dever de evitá-las ou apurá-las, incorre na pena de detenção de um a quatro anos.

fiscalizar os estabelecimentos prisionais, vê-se que tais órgãos não realizam satisfatoriamente esse dever, por diferentes razões. Da falta de periodicidade das visitas, da falta de divulgação dos relatórios e dos problemas encontrados, e, mais destacadamente, da inobservância dos parâmetros internacionalmente reconhecidos como indispensáveis para um monitoramento eficaz e de cunho preventivo, resulta que as visitas produzam efeitos insatisfatórios na prática.

Faz-se mister que o Ministério Público, a partir de alinhamento e priorização institucional da atuação voltada à prevenção à tortura nas unidades prisionais, atribua maior valor aos órgãos de execução incumbidos desse dever, ofereça condições operacionais para tanto e estabeleça mecanismos para aferir a efetividade dessa atuação, destacando as práticas conforme os pressupostos estabelecidos e adotando medida para suprir eventuais omissões.

Nesse contexto, como principal órgão da execução penal entre aqueles aos quais a lei incumbe a fiscalização do cumprimento da pena e a prevenção da tortura e maus-tratos, é recomendável que o Ministério Público estabeleça parâmetros e metodologia para que as visitas de monitoramento ocorram, oferecendo o apoio institucional necessário que sua atuação represente, na prática, um instrumento de prevenção à tortura e aos maus-tratos, de melhoria às condições de encarceramento e das condições de trabalho daqueles que exercem suas atividades laborais nesse ambiente. É necessário, para tanto, que se incluam nos planos gerais de atuação estratégias de atuação preventiva dos órgãos de execução do Ministério Público e que esse planejamento contemple o incremento de recursos humanos e materiais, assim como a qualificação dos membros e servidores da instituição para a realização de inspeções que incorporem a metodologia e os parâmetros internacionais acerca dessa matéria, particularmente aqueles previstos pelo Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura.

A partir da adoção de tais medidas, será possível potencializar o real impacto das visitas de monitoramento, as quais serão utilizadas como ferramenta que inibirá e coibirá a prática de tortura e maus-tratos, e, assim, ao impor algum nível de transparência à opacidade típica do sistema prisional, decerto contribuirão para seu aprimoramento.

Por fim, espera-se que o Estado, em lugar de repetir os erros do passado, atente-se ao seu dever republicano e busque alternativas viáveis que permitam a descontinuidade das práticas viciadas de outrora. Ao Ministério Público, a seu turno, cabe buscar incessantemente o aprimoramento de sua atuação junto ao sistema prisional no sentido de velar pela integridade física, mental e moral

das pessoas privadas da liberdade, pois a pena a elas aplicada restringe-se à privação da liberdade, nada além disso. Tem-se, portanto, que o rigor de que se vale quando pretende sejam os autores de delitos condenados às penalidades que lhes forem impostas pelas leis, deve ser o mesmo com o qual irá exercer a fiscalização da legalidade das condições gerais de cumprimento dessa pena. Afinal, “[a] lei deve seguir o culpado à prisão onde o levou”⁶⁰.

REFERÊNCIAS

ALSTON, Philip. **Relatório do Relator Especial de execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias**. A/HRC/11/2/Add.2. Conselho de Direitos Humanos. 29 de agosto de 2008.

ARANTES, Maria Auxiliadora de Almeida Cunha. **Tortura. Coordenação Geral de Combate à Tortura (Org.)**. 1. Ed. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Consolidação da capacidade processual dos indivíduos na evolução da proteção internacional dos direitos humanos: quadro atual e perspectivas na passagem do século. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.) **Direitos Humanos no século XXI**. Brasília: IPRI:FUNAG, 1998.

CARVALHO FILHO, Milton Júlio de. **Te prepara pra sair!:** síntese analítica sobre a situação dos egressos do sistema penitenciário brasileiro. São Paulo: PUC-SP, 2006.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Investigação criminal e Ministério Público. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 450, 30 set. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5760>>. Acesso em: 6/3/2013.

DIAS, Sylvia; GEREZ, Claudia. **O Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura: uma Ferramenta Prática para a Prevenção da Tortura no Brasil**, Recife, 2006. Direitos Humanos Internacionais: perspectivas práticas no novo cenário mundial.

FERREIRA, Angelita Rangel. **Crime-prisão-liberdade-crime: o círculo perverso da reincidência no crime**. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101->

60 FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. 23. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987, p. 221.

66282011000300008&script=sci_arttext>. Última consulta em: 26 fev. 2013.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. 23. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1987.

FOLEY, Conor. **Combate à Tortura: Manual para Magistrados e Membros do Ministério Público**. Human Rights Centre: University of Essex. 2003.

_____. **Protegendo os brasileiros contra a tortura: Um Manual para Juízes, Promotores, Defensores Públicos e Advogados**. 2011.

MARIZ, Luciano. **Do Controle Judicial da Tortura Institucional no Brasil Hoje: À luz do direito internacional dos direitos humanos**. Recife. 2006.

NOWAK, Manfred. **Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment**, A/HRC/13/39/Add.5, 5 de fevereiro de 2010.

PELUSO, Antônio Cezar. **Mutirão Carcerário: Raio-X do Sistema Penitenciário Brasileiro**. Conselho Nacional de Justiça. 2012.

PICTET, Jean S. **Commentary on the IV Geneva Convention Relative to the protection of civilian persons in time of war**. Suíça, Genebra: International Committee of the Red Cross, 1958.

RODLEY, Sir Nigel. **Question of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment**, 3 jul. 2001, A/56/156, Assembleia Geral das Nações Unidas.

SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César. O Brasil e o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, Ano 13, nº 57.

VARELLA, Drauzio. **Carcereiros**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

Documentos consultados:

Associação para a Prevenção da Tortura (APT). **Monitoramento de Locais de Detenção: um guia prático**, APT, Genebra,

2004. Disponível em: <http://www.apt.ch/content/files_res/Monitoring%20Guide%20PO.pdf>. Última consulta em: 5 mar. 2013.

Carta de Brasília. **III Encontro Nacional de Aprimoramento da Atuação do Ministério Público junto ao Sistema Prisional**. Brasília, 24 de agosto de 2012.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatoria para pessoas privadas de liberdade. **Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**. 2011. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>>. Última consulta em: 21 fev. 2013.

Comitê Internacional da Cruz Vermelha, **Respect for the Life and Dignity of the detainees**. Disponível em: <<http://www.icrc.org/eng/what-we-do/visiting-detainees/overview-visiting-detainees.htm>>. Última consulta em: 5 mar. 2013.

Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura. Disponível em: <<http://www.cpt.coe.int/portugais.htm>>. Última consulta em: 5 mar. 2013.

Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Disponível em: <<http://www.icrc.org/eng/what-we-do/visiting-detainees/overview-visiting-detainees.htm>>. Última consulta em: 5 mar. 2013.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 5 de outubro de 1988.

Corte IDH. **Asunto de la Cárcel de Urso Branco respecto Brasil**. Resolução da Corte de 25 de agosto de 2011.

_____. **Caso Loayza Tamayo Vs. Perú**. Mérito. Sentença de 17 de setembro de 1997. Série C No. 33.

_____. **Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador**. Mérito. Sentença de 12 de novembro de 1997. Série C No. 35.

Corte Europeia de Direitos Humanos. **Irlanda v. Reino Unido**. Sentença de 18 de Janeiro de 1978.

_____. **Ribitsch v. Áustria**. Sentença de 4 de Dezembro de 1995.

_____. **Selmouni v. França**. Sentença de 28 de julho 1999.

Human Rights Watch. **Na escuridão**: abusos ocultos contra jovens internos no Rio de Janeiro. 2005. Disponível em: <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/brazil0605pt.pdf>>. Último acesso em: 5 mar. 2013.

ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Série de Treinamento Profissional nº 7. **Manual de Treinamento sobre Monitoramento dos Direitos Humanos**. Nova Iorque, Genebra, 2001.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Série de Treinamento Profissional nº 8. **Manual para Investigação e Documentação Eficazes** (Protocolo de Istambul). Genebra, 2001.

_____. Comissão de Direitos Humanos. Comentário Geral nº 20, Artigo 7º (44ª sessão, 1992), Compilação dos Comentários Gerais e das Recomendações Gerais adotadas pelos Órgãos dos Tratados de Direitos Humanos. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1. at 30 (1994).

_____. Comissão de Direitos Humanos. **Observações Finais da Comissão de Direitos Humanos**. França, ONU Doc. CCPR/C/79/Ad.80, 4 agosto 1997.

_____. Conselho de Direitos Humanos, Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal, Primeira Sessão, Genebra, 7-18 de abril de 2008.

ONU. Conselho de Direitos Humanos. **Resolução 5/1**, Brasil. A/HRC/WG.6/1/BRA/2, 31 de março de 2008.

_____. **Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis**, *Desumanos ou Degradantes*. UN Doc. A/RES/39/46. Adotada em 10 de dezembro de 1984.

_____. **Orientações sobre o Papel dos Promotores**. Adotadas pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento de Delinquentes, 1990.

_____. **Protocolo Facultativo da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes**. UN Doc. A/RES/57/199. Adotado em 18 de dezembro de 2002.

ONU, Subcomitê para a Prevenção da Tortura das Nações Unidas (SPT). **Relatório sobre a Visita ao Brasil**, CAT/OP/BRA/R.1. 8 de fevereiro de 2012.

_____. **Cuarto Informe Anual** (em espanhol), CAT/C/46/2. Genebra, 03 de fevereiro de 2011.

Relatoria Especial sobre Tortura das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx>>. Última consulta em: 5 mar. 2013.

Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Comissão Permanente de Combate à Tortura e à Violência Institucional. **Plano de Ações Integradas para prevenção e o Controle da Tortura no Brasil**. Brasília, Dezembro de 2005. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/consulta_plano_tortura.htm>. Última consulta em: 5 mar. 2013.