



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 5009616-82.2024.4.03.6100 / 8ª Vara Cível Federal de São Paulo
AUTOR: DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE SAO PAULO, MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP

REU: UNIÃO FEDERAL, ESTADO DE SÃO PAULO

DECISÃO

É ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em face da União Federal e do Estado de São Paulo com o objetivo de compelir os requeridos a implementar, em cooperação e dentro de suas competências, o Comitê (CEPCT) e o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT), a teor da Lei n.º 12.847/2013, observando-se as condições previstas nos artigos 18 a 23 do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT) e na Recomendação n.º 05/2018 do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

Em sede de tutela de urgência, postulam os autores que os requeridos apresentem, no prazo de 90 (noventa) dias, um plano de implementação do Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP), após ampla consulta aos órgãos do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e às organizações da sociedade civil. Ressalta que o MEPCT/SP deve ser implementado com a estrutura, os recursos orçamentários e o número de cargos necessários ao adequado funcionamento do órgão e à realização de visitas periódicas (no mínimo anuais) a todos os locais de privação de liberdade existentes no Estado de São Paulo, sob pena de *astreintes* de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para cada réu.

Funda a pretensão no (a) compromisso internacional assumido pelo Brasil com a adesão à Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Decreto n.º 40, de 15 de fevereiro de 1991) e ao Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgada pelo Decreto n.º 6.085, de 19 de abril de 2007; (b) na Lei n.º 12.847/2013, com a previsão de um Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e de um Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, assim a possibilidade de os Estados criarem os Comitês e os mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura, com poderes para

inspecionar qualquer lugar existente em território nacional (estadual e distrital) de forma periódica, constituindo o principal instrumento de combate à tortura; (c) na recomendação do Subcomitê da ONU para prevenção da Tortura aos governos estaduais, no ano de 2015 em visita ao Brasil, de que *todos os governos estaduais que ainda não o fizeram tomem providências e estabeleçam mecanismos preventivos estaduais*; (d) no Pacto Federativo para Prevenção e Combate à Tortura, instituído por meio da Portaria MDH n. 346, de 19/09/2017, que prevê a responsabilidade dos estados implementarem o mecanismo; (e) no guia prático emitido pelo Ministério dos Direitos Humanos com orientações para criação do mecanismo; (f) na Portaria MDH 354/2018, que dispõe sobre a aprovação do Termo de Adesão e da Declaração de Adesão ao Sistema, **cuja adesão não foi assinada pelo Estado de São Paulo.**

Noticiam a aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em 14/12/2018 do Projeto de Lei n.º 1.257/2014 para instituir o Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura no Estado, mas que teve **o veto total do Governador do Estado ao Projeto de Lei, até os dias atuais sem ser colocado novamente em pauta.** Dizem que tal fato gerou críticas de especialistas em direitos humanos das Nações Unidas em 2019, sendo que em maio de 2023, a Coordenação-Geral de Combate à Tortura e Graves Violações de Direitos Humanos informou que o Estado de São Paulo deixou de prestar informações acerca da criação de mecanismos de combate à tortura tanto em 2021 quanto em 2023.

Sustentam que: (a) dados do 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado no Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2023, há 832.295 pessoas com sua liberdade cerceada e sob tutela do Estado; (b) o Estado de São Paulo apresenta um dos maiores números de instituição de privação de liberdade, nas quais as pessoas ficam mais vulneráveis à tortura, sendo que dados da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo de 12/09/2023 o número da população carcerária chega a 196.698 pessoas, sendo que os adolescentes cumprindo medida de internação em 09/2023 alcançava 3.889 e em 04/2024 alçou o patamar de 4.599.

Relatam, nas mais de 100 páginas da petição inicial, situações nas instituições de privação da liberdade no Estado de São Paulo com violações de direitos das pessoas encarceradas.

Por fim, dizem que somente com a existência de mecanismos estaduais será possível prevenir, detectar e reprimir as situações de tortura, notadamente nos estabelecimentos estaduais.

Concedido prazo para que os requeridos apresentassem manifestação no prazo de 72 horas, a teor do disposto no artigo 2º da Lei n. 8.437/92, a União Federal (ID 322487966) e o Estado de São Paulo (ID 322490952) requereram prazo suplementar para manifestação preliminar, o que foi deferido pelo prazo adicional de 48h, considerando o transcurso de 5 (dias) da primeira intimação.

A **Defensoria Pública da União** requereu o ingresso no feito como terceira interessada, considerando sua condição de *custos vulnerabilis* (ID 322531678), o que foi deferido em face do objeto da ação guardar estreita relação com suas funções

institucionais, sendo oportunizada apresentação de manifestação em fase de cognição preliminar (ID 322781058).

A União Federal apresentou manifestação (ID 32227879), sendo que de pronto sustentou sua ilegitimidade passiva, em face de sua impossibilidade de criar um órgão estadual, cuja responsabilidade é exclusiva do Estado de São Paulo, em face do disposto na Lei n.º 12.847/13, que incluiu no Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT) a criação de comitês estaduais, os quais devem ser instituídos pelos próprios entes federativos, cabendo à União Federal a criação do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), que já foi instituída. No ponto, destacam que já promoveram a devida provocação e estímulo dos entes estaduais, os quais, contudo, possuem autonomia político administrativa, sendo inconstitucional a determinação no sentido de que a União Federal seja condenada a constituir um comitê estadual. Sustentam, entretanto, o interesse da União Federal no objeto da ação, sustentando sua permanência na relação processual enquanto interessada.

No mérito, a União Federal converge com o pleito inicial, no sentido de que tem completo e robusto interesse em que a estrutura estadual de combate à tortura seja implementada em todas as unidades federativas, em face do disposto no inciso III do artigo 5º da Constituição Federal, e compromissos internacionais a que o Brasil se obrigou. Salaria ter envidado esforços para implementação dos planos, comitês e mecanismos estaduais de combate à tortura, com implementação em 16 (dezesesseis) Estados e o Distrito Federal, sendo que apenas em 4 (quatro) deles, entre os quais o Estado de São Paulo, não foi iniciada a sua implantação. Alega que não foram poucos os esforços da União, por meio do MNPCT, para estimular, apoiar e viabilizar a implementação dos mecanismos, planos e comitê estadual de combate à tortura no Estado de São Paulo, sendo que o MNPCT realizou inspeções em unidades prisionais em setembro de 2015, com recomendação de criação do CEPCT e MEPCT, que redundou em projeto de lei, vetado pelo governo do Estado de São Paulo; depois em 2021 realizou nova inspeção, com missão temática LGBTI+, com descrição de acesso físico às unidades prisionais e documentação; em maio de 2023, o MNPCT apresenta para o Governo do Estado de SP a estrutura de criação do sistema estadual de prevenção e combate à tortura; em outubro de 2023, realizou nova missão no Estado de SP, oportunidade na qual reiterou o envio dos documentos pendentes de entrega, sendo que houve entrega apenas parcial por uma das unidades. Destaca que o Estado de São Paulo possui o maior número de unidades prisionais do Brasil (182), com uma população de 197.482, que *além de descumprir as diretrizes do OPCAT e a legislação nacional, está dentre uma das unidades da federação que está excluída do sistema de prevenção e combate à tortura, conforme Mapa já acostado aos autos. Situação que contribui para o aumento significativo do cenário histórico de violência institucional, que vai desde a arquitetura violadora das unidades de privação de liberdade a falta de vagas e, conseqüentemente, a superlotação dos alojamentos, o não acesso à educação, à saúde, à alimentação e, por fim, às situações de tortura física e mental provocadas diretamente por agentes públicos que deveriam protegê-los.* Para além do que foi mencionado, São Paulo é um estado com poucos órgãos de fiscalização atuantes, situação que gera inúmeras violações de prerrogativas

(inclusive violações vivenciadas pelo MNPCT na última inspeção), dentre elas: dificuldade de compreensão do objetivo do órgão, desrespeito às prerrogativas de entrada, de requisição de documentos; violação da prerrogativa de entrevistar pessoas privadas de liberdade no momento da inspeção (ID 323227879). Por fim, entende que o prazo de 90 (noventa) dias para implementação do MEPCT não é factível, devendo ser concedido prazo de pelo menos 180 (cento e oitenta dias).

O Estado de São Paulo apresentou sua manifestação preliminar (ID 323234654), arguindo a incompetência da Justiça Federal e a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal. Sustenta que a despeito da previsão do inciso III do artigo 109 da Constituição Federal atribuir à Justiça Federal o processamento e julgamento das causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional, o artigo 102, inciso I, "e", da Constituição Federal, estabelece que é competência originária do Supremo Tribunal Federal processar e julgar o litígio entre o Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território, sendo de rigor para firmar a competência da Justiça Federal que o próprio Estado estrangeiro ou organismo internacional seja o autor da ação. Diz ser inaplicável o inciso I do artigo 109 da Constituição Federal ao caso vertente, na medida em que não cabe a União Federal a implementação de órgão estadual de prevenção e combate à tortura, configurando ilegitimidade passiva do ente federativo nacional, inclusive porque a Lei n.º 12.847/2013 não impôs aos Estados a implantação do Mecanismo Estadual. Entende, ainda, que é ilegítima a figuração do Ministério Público Federal no polo ativo da ação, impondo o reconhecimento da incompetência da Justiça Federal.

No mérito, o Estado de São Paulo sustenta que: (a) inexistência de previsão de criação de mecanismo subnacionais no Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Decreto n. 6.085/2007), dado que os dispositivos da OPCAT impõem criação de mecanismo no âmbito nacional, mas não estadual, nem mesmo no artigo 29, pois se assim fosse também os municípios deveriam criá-los. Afirma que o próprio Manual de Implementação do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU assinala que esse dispositivo tem como finalidade o cumprimento da OPCAT pelos estados, mas a forma como isso será feito é livremente definido por cada país, sendo que no Brasil a Lei n. 12.847/2013 prevê a criação de Comitê e Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura ao ente nacional; (b) Alega que o SNPCT pode ser integrado por comitês e mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura e, caso não instituídos, a atuação do órgão federal não é restringida (artigo 8º, § 1º da Lei 12.847/2013), constituindo uma faculdade a criação em âmbito estadual; (c) a criação no âmbito estadual depende de lei, sendo que o Projeto de Lei Estadual n.º 1.257/2014 previa a criação de um órgão vinculado ao Poder Legislativo, o configurava, nas razões do veto, invasão à competência de outro poder, cabendo ao Legislativo o reexame da questão; (d) no que concerne a postulação de que os requeridos sejam compelidos a apresentar plano de ação de implementação do MEPCT, assinala que o próprio Manual elaborado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos indica a necessidade de lei, exigência do inciso VI do artigo 19 da Constituição do Estado de São Paulo e do inciso XI do artigo 48 da Constituição Federal, sendo que a

lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, configurando a iniciativa vinculada somente se expressa no próprio texto constitucional, situação não evidenciada no caso em apreço; (e) o Estado de São Paulo possui órgãos e programas que previnem e combatem a tortura, sendo que a própria União aponta que a política de prevenção e combate a tortura é múltipla, não ficando restrita ao Comitê e Mecanismo; (f) Por fim, alegam não existir perigo de dano ou risco ao resultado útil ao processo.

Tendo em vista que se cuida de demanda de política pública estrutural, foi dada a oportunidade para as partes se manifestarem quanto ao interesse na realização de audiência de conciliação (ID 323302294), com resposta positiva pelo Ministério Público Federal (ID 323497648), resposta por ora negativa da União Federal em face do pedido de reconhecimento de sua ilegitimidade passiva (ID 323610516), e negativa do Estado de São Paulo, em razão de sustentar a incompetência absoluta da Justiça Federal (ID 323698354).

É o relato.

Em homenagem ao sistema de conciliação, que permite às partes a construção de caminhos convergentes, com manifestação favorável do Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União, a despeito da manifestação pela ausência de interesse do Governo do Estado de São Paulo, assinalo que este juízo está aberto à designação de audiência em qualquer fase processual, a teor do artigo 334 do Código de Processo Civil.

Passo a apreciar o pleito de tutela de urgência, não sem antes adentrar na análise da competência da Justiça Federal para processar e julgar a demanda, assim como a legitimidade da União Federal para figurar no polo passivo da demanda, pressupostos que antecedem ao exame do pleito liminar.

- i -

Competência da Justiça Federal

Firmo a competência da Justiça Federal para processar e julgar a causa, fundada nos incisos I e III do artigo 109 da Constituição Federal, que preceituam, respectivamente, ser da competência deste juízo, *as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes (...), e as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional.*

O objeto da presente ação civil pública consiste na implementação do Comitê (CEPCT) e do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT), a teor da Lei n.º 12.847/2013, sistema adotado no ordenamento jurídico brasileiro como decorrência do compromisso internacional assumido pelo Brasil quando aderiu ao Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT), internacionalizado pelo Decreto Federal n.º 6.085/2007.

Impende considerar que cabe à União Federal representar o Brasil no plano internacional, assumindo compromissos e responsabilizando-se pelo cumprimento dos tratados, inclusive no que diz respeito aos aspectos de obrigações internacionais afetas aos entes federados, a teor de expressa previsão constitucional – *ex vi* do inciso I do artigo 21. De sorte que os danos decorrentes da ausência de implementação de tratados internacionais recaem inevitavelmente sobre a União Federal. Com a adoção ou adesão e assinatura do tratado pelo Presidente da República, seguida da incorporação interna a partir do *referendum* do Congresso Nacional, bem como sua publicação, e posterior ratificação, está o país obrigado à sua observância, devendo cumpri-la integralmente de boa-fé. Embora todos os entes federativos e poderes da República tenham o dever de implementá-lo recai sobre a União Federal a responsabilidade internacional.

Nesse sentido, o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT), internacionalizado pelo Decreto Federal n.º 6.085/2007, é de cumprimento obrigatório, guardando a União Federal estreito interesse em sua execução pelos entes federados. De forma que cabe à União Federal zelar pela implementação dos chamados Mecanismos, consistentes *em sistema de visitas efetuadas por órgãos nacionais e internacionais independentes a lugares onde pessoas são privadas de sua liberdade, com a intenção de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.*

Independentemente de o dever dos entes federativos implementarem os Comitê (CEPCT) e o Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT), ponto a ser abordado na análise do mérito, de rigor reconhecer, no mínimo, o interesse da União Federal no desfecho do feito, considerando seu papel de zelar pela implementação no Brasil a obrigação assumida no plano internacional.

Assim, seja pela ótica da matéria objeto da ACP, seja pela presença inevitável da União Federal, é de rigor reconhecer que a Justiça Federal tem competência para processar e julgar a causa.

Por fim, cabe a todo o Poder o Judiciário a aplicação dos Tratados e Convenções Internacionais, em análise de constitucionalidade e convencionalidade, sendo, entretanto, de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal *as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta* (artigo 109, "f", da CF), o que não é o caso que ora se cuida.

- ii -

Legitimidade passiva e interesse da União Federal

Como já externado no tópico anterior, o interesse da União Federal revela-se inexorável, sendo de rigor a presença do ente nacional na presente ação, na medida em que tem o compromisso internacional de dar pleno cumprimento à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT).

De outro lado, a União Federal pede a sua exclusão do polo passivo da ACP, considerando que não olvidou esforços para que o Estado de São Paulo implementasse o Comitê (CEPCT) e o Mecanismo (MEPCT) de combate à tortura, não existindo omissão para dar concretude à Lei n.º 12.847/2013 e à Convenção Internacional em regência.

Entretanto, a demanda foi proposta em face também da União Federal, que tem atribuição legal de promover a articulação e a atuação cooperativa entre os órgãos e entidades que o compõem, entre os quais os entes federativos. A existência de falhas e omissões nesse mister pressupõe análise aprofundada a ser realizada sob o manto do contraditório em cognição plena.

No âmbito federal, vale lembrar que o Decreto n.º 9.831/2019 promoveu mudança na estrutura do Mecanismo Nacional (MNPCT), que foi objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 607, na qual o Supremo Tribunal Federal restabeleceu a estrutura anteriormente vigente.

Portanto, essa questão é de ser tratada no mérito da demanda, sendo prematuro em sede de cognição sumária subtrair a União Federal do polo passivo. Ressalto que não houve o estabelecimento do contraditório pleno, ocorrendo tão somente manifestação prévia em momento de análise do pleito liminar, inclusive sem oportunidade das requerentes se pronunciarem quanto ao pedido de reconhecimento de ilegitimidade passiva. Ademais, a própria União Federal, em sua intervenção preliminar nos autos, assinala que precisa avaliar qual melhor posição se encaixaria na presente demanda.

Assim, mantenho a União Federal como legitimada passiva, sem prejuízo de reanálise em momento posterior.

- iii -

Tutela de urgência

Superadas as questões preliminares, cuja análise constatou a presença das condições da ação e pressupostos processuais, **adentro no pedido de tutela de urgência**, que reclama a existência da probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, a teor do artigo 300 do Código de Processo Civil e artigo 12 da Lei n.º 7.347/85.

A probabilidade do direito é feita em exame perfunctório, suficiente para acolher ou afastar neste momento processual inicial a pretensão liminar da parte autora. Ressalto, entretanto, que, a despeito da análise em cognição sumária, as partes trouxeram diversas questões jurídicas complexas que necessariamente devem ser enfrentadas, o que demanda a abordagem pontual de cada uma delas.

iii.i. Obrigatoriedade de criação de Comitê (CEPCT) e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT).

O Brasil é signatário do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (doravante na decisão apenas Convenção), adotado no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n.º 6.085/2007. Por meio da Convenção restou consignada a necessidade de se criar os chamados Mecanismos, consistente em se *estabelecer um sistema de visitas regulares efetuadas por órgãos nacionais e internacionais independentes a lugares onde pessoas são privadas de sua liberdade, com a intenção de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes* (artigo 1º da Convenção).

A Convenção não especificou o número e nem a obrigatoriedade de um modelo rígido quanto ao número de Mecanismos, mesmo porque dirigida para adesão de todos os países, cada qual com seu modelo de Estado, geografia, tamanho e população. Mas foi claro ao especificar que *Cada Estado-Parte deverá designar ou manter em nível doméstico um ou mais órgãos de visita encarregados da prevenção da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (doravante denominados mecanismos preventivos nacionais)* (artigo 3º). Além do mais, a Convenção atribui ao Estado-Parte a criação de um ou mais mecanismos nacionais e a necessidade de serem instituídos outros de forma descentralizada. É o que diz o artigo 17:

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

Para dar cumprimento ao compromisso internacional foi criado o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT) pela Lei n.º 12.847, de 2 de agosto de 2013, com a seguinte composição: *Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - CNPCT, pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - MNPCT, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP e pelo órgão do Ministério da Justiça responsável pelo sistema penitenciário nacional* (§ 1º do artigo 2º). O § 2º do artigo 1º assinala que o SNPCT pode ser integrado por outros órgãos e entidades, entre os quais os comitês e mecanismos estaduais e distrital de prevenção e combate à tortura.

Ao arrolar diversos órgãos que poderão compor o SNPCT não encontra a Administração Pública discricionariedade para sua criação. Primeiro porque o sistema precisa ser composto 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, ou de promover a defesa dos direitos e interesses dessas pessoas* (artigo 2º da Lei n. 12.847/2013). Segundo porque deve considerar estruturar o sistema a partir da necessidade de se dar efetividade ao SNPCT, que tem o *objetivo de fortalecer a*

prevenção e o combate à tortura, por meio de articulação e atuação cooperativa de seus integrantes, dentre outras formas, permitindo as trocas de informações e o intercâmbio de boas práticas (artigo 1º).

Assim, o Decreto n.º 8.154/2013, em conformidade à Lei n.º 12.847/2013 e à Convenção, estruturou o SNPCT, fazendo constar no artigo 4º que:

§1º Os Comitês e Mecanismos Estaduais e Distrital de Prevenção e Combate à Tortura poderão integrar o SNPCT por meio de termo de adesão específico firmado nos termos deste Decreto e de normas complementares do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. (Redação dada pelo Decreto nº 9.831, de 2019) (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9831.htm#art4)

A Lei n.º 12.847/2013, e seu decreto regulamentador, ao dizer que os entes federativos poderão compor o Sistema Nacional, com a implementação do Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT), não faculta a sua criação, dado que constitui obrigação do Estado Brasileiro implementar a Convenção Internacional.

Vale destacar que, sob a perspectiva da convencionalidade, a Corte Interamericana de Direitos Humanos avalia a malha protetora de direitos em face do país, independentemente das divisões internas de tarefas ou das competências dos entes federativos. Bem por isso que **todos os entes estão obrigados à proteção internacional**, a partir da perspectiva do federalismo cooperativo na proteção dos direitos humanos. De forma que, se para completude da Convenção a criação de mecanismos estaduais se configura indispensável, não há escolha do administrador público, seja este do plano federal e estadual, ressaltando que embora o Município tenha obrigação de cumprimento da Convenção somente se aventa na obrigatoriedade de instação de Mecanismos nas situações em que evidenciada a atribuição de órgãos em que as pessoas tenham privação de liberdade. Portanto, a implementação da Convenção pressupõe a ideia de federalismo cooperativo, mediante o qual todos os entes com competências comuns buscam em conjunto alçar ao propósito da proteção dos direitos humanos (nesse sentido, STF, ACO 3451 DF, 0110457-15.2020.1.00.000).

Ademais, parece-me equivocada imaginar discricionariedade da Administração Pública em criar Mecanismo de Combate à Tortura, considerando que, mesmo nos juízos possíveis de escolha do administrador público, este deve obedecer a competência, a forma e a finalidade do ato administrativo, entre os quais o fim de se buscar o interesse público e a urgência que o caso requer. Portanto, trata-se de atividade vinculada do ente federativo a partir da constatação de que ausente estrutura nos moldes preceituados pela Convenção para combate à tortura, sobretudo nas situações em que a violação dos direitos humanos protegidos resta evidente.

A autonomia do ente federativo no cumprimento da Convenção está adstrita à criação de Mecanismo, sem postergação no tempo, sendo equivalente aos valores, aos objetivos e à estrutura mínima preceituados pela Convenção e pela Lei n.º

12.847/2013, estabelecendo a cooperação federativa com o Sistema Nacional (SNPCT). Contudo, concluiu ser obrigatória criação de Comitê (CEPCT) e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT) em modelo equivalente ao nacional, dando integralidade aos direitos humanos, em especial das pessoas privadas de liberdade.

iii.ii. Suficiência dos órgãos e programas que previnem e combatem a tortura do Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo sustenta em sua manifestação que já adota um modelo próprio de Mecanismo, apontando a existência dos seguintes órgãos: Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Lei Estadual n. 7.576/1991) e Programa Estadual de Direitos Humanos (Decreto Estadual nº 42.209/1997), que atuam na apuração de fatos violadores a direitos fundamentais da pessoa humana no território do Estado de São Paulo; Secretaria da Administração Penitenciária, com mecanismos e entidades, como a Corregedoria, Ouvidoria e o canal "Fale Conosco", sendo que as 182 unidades prisionais do Estado de São Paulo são fiscalizadas por órgãos internos e externos de controle, além da Promotoria de Justiça de Execução Penal, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Justiça Federal, Defensoria Pública da União; a Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (Fundação Casa) atua por meio de Cadernos Orientativos e normativos com canal de fiscalização e combate à tortura; no enfrentamento à tortura nas Polícias Cíveis e Militar, aponta-se a Corregedoria da Polícia Civil e a Corregedoria da Polícia Militar atenta à correção disciplinar dos seus agentes.

Tais órgãos, entretanto, não podem ser considerados "equivalentes" ao Mecanismo previsto na Convenção, cuja atuação está alicerçada em medidas de reforço à proteção das pessoas privadas de liberdade, para além de órgãos com funções institucionais próprias dos direitos humanos. O objetivo principal é de prevenção da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes, com permissão de visitas aos locais em que as pessoas estejam privadas de liberdade, com independência funcional de seus integrantes (artigo 18 da Convenção), com as seguintes competências e acessos à informação:

Artigo 19

Os mecanismos preventivos nacionais deverão ser revestidos no mínimo de competências para:

a) Examinar regularmente o tratamento de pessoas privadas de sua liberdade, em centro de detenção conforme a definição do Artigo 4, com vistas a fortalecer, se necessário, sua proteção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes;

b) Fazer recomendações às autoridades relevantes com o objetivo de melhorar o tratamento e as condições das pessoas privadas de liberdade e o de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes, levando-se em consideração as normas relevantes das Nações Unidas;

c) Submeter propostas e observações a respeito da legislação existente ou em projeto.

Artigo 20

A fim de habilitar os mecanismos preventivos nacionais a cumprirem seu mandato, os Estados-Partes do presente Protocolo comprometem-se a lhes conceder:

a) Acesso a todas as informações relativas ao número de pessoas privadas de liberdade em centros de detenção conforme definidos no Artigo 4, bem como o número de centros e sua localização;

b) Acesso a todas as informações relativas ao tratamento daquelas pessoas bem como às condições de sua detenção;

c) Acesso a todos os centros de detenção, suas instalações e equipamentos;

d) Oportunidade de entrevistar-se privadamente com pessoas privadas de liberdade, sem testemunhas, quer pessoalmente quer com intérprete, se considerado necessário, bem como com qualquer outra pessoa que os mecanismos preventivos nacionais acreditem poder fornecer informação relevante;

e) Liberdade de escolher os lugares que pretendem visitar e as pessoas que querem entrevistar;

f) Direito de manter contato com o Subcomitê de Prevenção, enviar-lhe informações e encontrar-se com ele.

Portanto, considerando esse espelho retratado na Convenção, não identifico, em análise preliminar, nos órgãos apontados pelo Estado de São Paulo, semelhanças suficientes para considerar como existente o Mecanismo Estadual de Combate à Tortura previsto na Convenção, em que pese a relevante função dos órgãos apontados na defesa dos direitos humanos.

iii.iv. Matéria fática: dados da população carcerária no Estado de São Paulo e relatos de violações

No concerne à matéria fática, nos limites estreitos de análise de medida liminar, destaco alguns pontos que embasam a convicção sumária.

Trago de pronto a recente decisão proferida no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº347, que restou reconhecido um estado de coisas inconstitucional do sistema brasileiro, ressaltando a ementa do julgado:

O estado de desconformidade constitucional do sistema carcerário brasileiro expressa-se por meio: (i) da superlotação e da má qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial (Eixo 1); (ii) das entradas de novos presos no

sistema de forma indevida e desproporcional, envolvendo autores primários e delitos de baixa periculosidade, que apenas contribuem para o agravamento da criminalidade (Eixo 2); e (iii) da permanência dos presos por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido (Eixo 3). Tal situação compromete a capacidade do sistema de cumprir seus fins de ressocialização dos presos e de garantia da segurança pública.

Esse estado inconstitucional de coisas foi imputado ao sistema carcerário nacional, mas que se refere em grande parte ao sistema paulista, que possui a maior população carcerária do país, representando, segundo Dados oficiais da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) 202.376 pessoas presas em 12/2021 (Diagnóstico das Inspeções do Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2014-2019), pág. 7, anexado aos autos (ID 321886284); em 2024 esse número é de 197.071 em 12/2023, com 182 unidades prisionais (Dados Oficiais SEP. Acesso em 03/05/2024. Disponível em http://www.sap.sp.gov.br/download_files/pdf_files/populacao-feminina-masculina-dezembro-2023.pdf (http://www.sap.sp.gov.br/download_files/pdf_files/populacao-feminina-masculina-dezembro-2023.pdf))

Com a petição inicial, foi juntado **relatório da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE), acerca do Diagnóstico das Inspeções do Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2014-2019)** no sistema carcerária do Estado de São Paulo (ID 321886284), resultado de 130 inspeções, cujo relatos de violação compreendem unidades prisionais com superlotação (221% nos Centros de Detenção Provisória e 167% nas Penitenciárias); a maior parte das unidades sem equipe mínima de saúde, podendo se observar *inúmeras situações graves de violação concreta à saúde das pessoas presas*; no que concerne à alimentação *observa-se uma dieta muito pobre do ponto de vista nutricional, que colabora para baixa imunidade e agravos de saúde, em decorrência da falta de nutrientes necessários*, inclusive com comidas servidas estragadas e azedas; falta de acesso à água, *sendo que de 130 inspeções, apenas 17 unidades prisionais não privam a população de água, ao passo que ao menos 92 (70,8%) das unidades prisionais racionam água durante determinado período*; presos no setor disciplinar (castigo) ou no setor de medida preventiva de segurança pessoal (seguro), *das 97 unidades prisionais que possuíam setor de medida preventiva de segurança pessoal, 12 não possuíam direito ao banho de sol e, em 10 unidades, o banho de sol era de apenas 1(uma) hora diária*; no que diz respeito às roupas *59,2% das pessoas presas afirmaram que as roupas fornecidas são insuficientes, o que agrava eventuais problemas respiratórios e reduz a imunidade; existência de trabalho ou trabalho escravo*;

A respeito da integridade física, destaque do relatório:

Verificou-se que 55% das unidades prisionais onde as pessoas foram questionadas sobre a ocorrência de agressão por agentes penitenciários, houve a confirmação (...)

São comuns relatos de agressão, principalmente no momento do ingresso na unidade prisional, quando as pessoas presas insistem em que seja prestado atendimento médico para si ou para outrem e nas idas para cumprimento de sanção disciplinar.

Assim, o que se percebe é o ingresso constante do GIR nos diversos estabelecimentos prisionais, não só em situações de motins, rebeliões, mas para blitz constantes, com o propósito informado de procurar objetos ilícitos nas celas das pessoas presas, mas que, na prática, servem basicamente para humilhá-las e desumanizá-las. O que se observa é uma violência generalizada e de toda sorte nessas incursões. (...) Por outro lado, em 39,5% das unidades inspecionadas, narrou-se a ocorrência de agressões físicas; em 24,8% informou-se destruição ou confisco de pertences das pessoas presas; xingamentos foram narrados em 21% das inspeções; uso de cães para ameaças ou para de fato atacar os presos com mordidas foi narrado em 20,4% das inspeções; e, por fim, lançamento de bombas de gás em 19,1%. (...) Foram referidas torturas ao longo da atuação do GIR de maneira específica, ainda que numa percentagem pequena de entrevistas (5,7%). (...) No dia 15 de agosto de 2017, os presos foram para debaixo da marquise, pelo fato de estar chovendo muito forte, inclusive com incidência de raios, e foram alvejados por “balas de borracha”, bombas, socos e chutes. Conforme relato dos presos, a ordem do diretor era: “entrou debaixo da marquise, é bala!”. O GIR praticou, então, diversas violações nesse dia.

O relatório descreve minuciosamente um cenário devastador, no qual seres humanos são submetidos a toda sorte de privações e tratamentos cruéis e degradantes, com relatos da maior gravidade, a ensejar medidas adicionais que sejam capazes de dismantelar esse “estado inconstitucional de coisas”, em face dos princípios da dignidade humana, não podendo a pena ter finalidade que não seja essencialmente a especial, que consiste, unicamente, em propiciar que seu cumprimento permita uma vida futura sem a prática de novos crimes. No dizer de Mir Puig, *o fundamento democrático não somente deve servir à maioria, como também deve respeitar a atender a toda a minoria e todo cidadão, na medida em que isso seja compatível com a paz social. A partir dessa perspectiva o direito penal não somente deve defender os cidadãos dos criminosos, como também há de respeitar a dignidade do criminoso e tentar oferecer-lhe alternativas a seu comportamento criminal. No primeiro caso impede a imposição de penas incompatíveis com a sensibilidade de nosso momento histórico: torturas, morte ... (art. 15 da Constituição Espanhola). No segundo, obriga-se a oferecer ao condenado ‘possibilidades’ para sua ressocialização e reinserção social (apud, Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni, A pena e sua execução em face dos princípios constitucionais e processuais penais, dissertação de Mestrado, São Paulo, 2002)*

Esse argumentado é reforçado, nesse momento inicial, em face do Comitê Contra a Tortura das Nações Unidas admitir denúncia formulada pela DPE/SP contra o Estado brasileiro, 09/2023, em razão de violações praticadas em 2015 pelo Grupo de

Intervenção Rápida durante incursão no anexo do regime semiaberto de Presidente Prudente, sofrendo 240 pessoas presas revista geral sob violência física e psicológica e foram submetidas a tortura.

Também é digno de referência, a Nota técnica Conjunta 01/2019 do Mecanismo Nacional e estaduais do Rio de Janeiro, Paraíba, Pernambuco e Rondônia, aponta que São Paulo é o *Estado que mais apresentou denúncias de violações de direitos*.

Portanto, considerando esse estado inconstitucional de coisas reconhecido pelo STF no sistema carcerário nacional, com relato de violações de toda natureza, avilta a premência de adoção de medidas de prevenção à tortura nos moldes da Convenção com a maior brevidade possível.

iii.v. Solução em tutela de urgência

As requerentes postulam em sede de tutela de urgência: *que, no prazo de 90 (noventa) dias, a UNIÃO e o ESTADO DE SÃO PAULO apresentem plano de implementação de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP), com a estrutura, os recursos orçamentários e o número de cargos necessários ao adequado funcionamento do órgão e à realização de visitas periódicas (no mínimo, anuais) a todos os locais de privação de liberdade existentes no território paulista, precedido de consulta prévia aos órgãos do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e instituições da sociedade civil, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para cada réu, em caso de descumprimento.*

O pleito liminar está dentro da perspectiva das chamadas demandas estruturantes, que não impedem a sua análise e acolhimento pelo Poder Judiciário, mas exigem uma condução cuidadosa e dialógica, para construir de forma cooperada caminhos para a implantação pelo recorrido das mudanças imprescindíveis e urgentes no plano das políticas públicas, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades, nas quais destaco a ADPF n. 347, na qual a questão restou enfrentada:

3. Os processos estruturais têm por objeto uma falha crônica no funcionamento das instituições estatais, que causa ou perpetua a violação a direitos fundamentais. A sua solução geralmente envolve a necessidade de reformulação de políticas públicas. 4. Tais processos comportam solução bifásica, dialógica e flexível, envolvendo: uma primeira etapa, de reconhecimento do estado de desconformidade constitucional e dos fins a serem buscados; e uma segunda etapa, de detalhamento das medidas, homologação e monitoramento da execução da decisão. 5. A promoção do diálogo interinstitucional e social legitima a intervenção judicial em matéria de política pública, incorporando a participação dos demais Poderes, de especialistas e da comunidade na construção da solução, em atenção às distintas capacidades institucionais de cada um.

O fato de compreender na instituição de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP) medidas de iniciativa legislativa não retira ou impede que o Estado de São Paulo apresente Plano de Ação, com toda a estratégia para sua implementação. Entre tais ações, a de eventual cunho legislativo deve compor as medidas a serem adotadas. Consigno que a Convenção é de cumprimento obrigatório a todos os entes federativos e de todas as esferas de poder. É um compromisso de Combate à Tortura e Penas Cruéis e Degrantes que cabe a todas as instituições de forma cooperada, com concertação de propósitos, estratégias conjuntas e participação dos órgãos do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e instituições da sociedade civil.

O Poder executivo estadual tem autonomia de iniciativa legislativa acerca da matéria, nos termos do artigo 24 da Constituição Estadual, além da assinatura do Pacto Federativo, como medida de pronta adesão ao Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT). Tem sobretudo a autonomia e comando administrativo sobre toda a estrutura governamental para articulação de um Plano de Ação para instituição de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP), como o fez quase todos os Estados da federação.

A instituição de prazos razoáveis para apresentação de Plano de Ação em demandas estruturantes tem sido objeto de solução perfectível pelos Tribunais Superiores. Assim, cito como exemplo, **ADPF 347**, em que o STF decidiu: *determinar a elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do estado de coisas inconstitucional, com indicadores que permitam acompanhar sua implementação; ADPF 976*, em que o STF decidiu que: *formulação pela PODER EXECUTIVO FEDERAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, do PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, com a participação, dentre outros órgãos, do Comitê intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), da Defensoria Pública da União (DPU) e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. Poder-se-ia citar muitos outros julgados, para demonstrar que não há ingerência do Poder Judiciário em outro Poder, mas tomada de providências para cumprimento da Convenção Internacional.*

Dentro da razoabilidade, há de se acolher a sugestão da União Federal para ampliar o prazo para 180 (cento e oitenta) dias para apresentação do Plano de Ação, considerando todas as ações e mobilizações administrativas para a implementação do Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP), nos moldes previstos no Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), com observância da legislação e normativo pertinentes.

Ademais, a União Federal apresentou manifestação convergente ao pleito liminar das requeridas, além disso não tem atribuição operacional para desenvolver o Plano de Ação do Estado de São Paulo, que tem autonomia administrativa, devendo ser excluída dessa obrigação. Entretanto, pode auxiliar em nível de cooperação o Estado

de São Paulo para alinhamento com o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT). De sorte que sua participação fica restringida à cooperação ao ente federativo.

Concluo com a Resolução n. 123, de 07 de janeiro de 2022, do Conselho Nacional de Justiça, que insta todo o Poder Judiciário "*a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas.*" Esse é o alicerce sobre o qual se constrói toda a tese desenvolvida neste julgado, o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT) não é de observância facultativa, mas sim cogente, cuida de mecanismo para superação da tortura e penas cruéis, que esfacelam almas e corpos todos os dias no sistema prisional brasileiro, constituindo violação à dignidade da pessoa humana - artigo 1º, III, da Constituição Federal-, além de clara inconstitucionalidade, a teor dos incisos do artigo 5º que prescrevem: *ninguém será submetido a tortura ou tratamento desumano ou degradante (inciso III), proibição de penas cruéis e degradantes (inciso XLVII) e previsão ao preso de respeito à integridade física e moral.*

Este juízo está aberto para, durante todo o percurso de cumprimento da liminar, construir espaços dialógicos de concertação de possibilidades para efetiva implantação do Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP).

iii.vi. Dispositivo

Diante do exposto, **CONCEDO PARCIALMENTE** o pedido liminar para determinar que:

- A. no prazo de **120 (cento e vinte) dias**, o **ESTADO DE SÃO PAULO** apresente **plano de implementação de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP)**, com a estrutura, os recursos orçamentários e o número de cargos necessários ao adequado funcionamento do órgão e à realização de visitas periódicas (no mínimo, anuais) a todos os locais de privação de liberdade existentes no território paulista, precedido de consulta prévia aos órgãos do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e instituições da sociedade civil, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), em caso de descumprimento de cada etapa prevista no cronograma;
- B. a **UNIÃO FEDERAL** deverá **cooperar e acompanhar** o Estado de São Paulo no cumprimento da medida de implementação de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP), devendo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, após reunião com os responsáveis do ente federativo, apresentar relatório nos autos acerca do andamento dos trabalhos de implementação, devendo ocorrer reuniões mensais, com informação, igualmente, nos autos.
- C. no prazo de **10 (dez) dias úteis**, o **ESTADO DE SÃO PAULO** apresente um cronograma com as **etapas de cumprimento desta decisão**, especialmente informando as datas,

horário e local das reuniões com os órgãos da União e com os autores da presente ação;

Oficie-se ao Conselho Nacional de Justiça, comunicando a (a) Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (UMF/CNJ), nos termos da Resolução CNJ n.º 364, de 12/01/2021, especialmente os incisos IV e VIII do artigo 2º; (b) Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, que cuida da implementação da Resolução n.º 414, de 02/09/2021; e Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário.

Intimem-se as partes por mandado, inclusive a Defensoria Pública da União.

São Paulo, data da assinatura eletrônica.

Assinado eletronicamente por: LUCIANA ORTIZ TAVARES COSTA ZANONI

03/05/2024 17:23:42

<https://pje1g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 323792636



2405031723420550000031283433'

IMPRIMIR

GERAR PDF