



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE CIDADANIA SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

**EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR (A) JUIZ (A) FEDERAL DA \_ VARA FEDERAL DA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL:**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República signatária, no exercício de suas funções institucionais, com base nos artigos 127 e 129, II e III, da Constituição Federal, no artigo 5º, I da Lei Federal nº 7.347/85, nos arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 75/1993 e no PA n. 1.16.000.000758/2016-06, vem propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

em face da **UNIÃO** (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA), pessoa jurídica de direito público, a ser citada na pessoa de sua Procuradoria Seccional, com endereço no Setor de Autarquias Sul, Quadra 3, lotes 5/6, Ed. Sede I, 9º andar, Brasília/DF, CEP 70.070-906, pelas razões de fato e de direito adiante aduzidas.

**I) O OBJETIVO DA DEMANDA**

A presente demanda tem por objetivo a designação de representantes de conselhos de classes profissionais e de organizações da sociedade civil para a composição do **Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT)** no mandato 2019-2020 e a nomeação de peritos do **Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**.

Com isso, visa-se assegurar que a União observe as disposições do art. 5º,

*caput*, e incisos III e XLIII, da Constituição Federal de 1988, bem como o art. 7º da Lei 12.847, de 2 de agosto de 2013, no compromisso de defender e fortalecer os direitos humanos por meio da prevenção e combate à tortura e outras formas de tratamento desumano.

## II) OS FATOS

O Ministério Público Federal apurou que até esta data **não houve a designação dos representantes** de entidades públicas e privadas habilitados no 3º Processo de Chamamento Público para a Composição do CNPCT.

Por meio da Resolução n. 17, de 29 de novembro de 2018, o CNPCT homologou o resultado final do Processo em que foram selecionados representantes de Conselhos Profissionais, Movimentos Sociais, Fóruns, Redes, Organizações da Sociedade Civil, entidades representativas de trabalhadores, estudantes, empresários e instituições de ensino e pesquisa, para a nova composição do Comitê no mandato 2019-2020, tal como previsto no art. 7º, § 8º, da Lei 12.847/2013.

A não designação desses novos conselheiros, que deveria ter ocorrido até 31 de dezembro de 2018 (art. 8º), **inviabiliza** o funcionamento do Comitê, e, por consequência, a escolha dos peritos do MNPCT – que é feita pelo CNPCT –, com posterior nomeação realizada pelo Presidente da República para mandato fixo de 3 (três) anos, permitida uma recondução (Lei nº 12.847/ 2013, art. 8º, § 1º).

A fim de assegurar paridade representativa, a Lei ainda prevê a designação de representantes de órgãos do Poder Executivo federal, o que também não foi implementado.

A Resolução nº 18, de 29 de novembro de 2018, do CNPCT, em atenção ao parecer da Advocacia-Geral da União, de março de 2017<sup>1</sup>, havia deliberado a **recondução de quatro peritos do MNPCT** a partir do término de seus mandatos

---

1 Parecer da AGU com a seguinte ementa e trecho:

Consulta. Lei nº 12.847/2013. Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Peritos. Mandatos. Recondução. Primeiros Membros com mandatos diferenciados. Observância do parágrafo 1º do art. 8º da Lei para os mandatos subsequentes, que destaca, no caso das primeiras e primeiros peritas e peritos do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura [...]

24. Nessa linha, é pertinente asseverar que a Lei nº 12.847/2013 carece de instruções específicas quanto ao procedimento e os critérios objetivos em que se deverá adotar para a recondução e posterior seleção dos membros para os mandatos subsequentes.

25. Assim, cabe esclarecer que a recondução, que neste caso sob análise é a renovação da nomeação do ocupante de um cargo, se difere da seleção. A seleção é um procedimento que se dá posteriormente ao procedimento da recondução, e analisa se o membro ainda possui os critérios objetivamente aferíveis quando da sua nomeação inicial, para manutenção do cargo e desempenho de suas atribuições designadas.

(Lucio Costa, mandato expirado em 28 de dezembro de 2018; Jose Ribamar Araújo; Luis Gustavo Magnata; e Deise Benedito, os três últimos com mandato expirado em 10 de março de 2019). Mas, igualmente, não há notícia de nomeação pelo Presidente da República dos **peritos que já deveriam ter sido reconduzidos**.

Diante dessas constatações, o Ministério Público Federal oficiou, em 11/03/2019, ao Ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República com a finalidade de obter esclarecimentos acerca da não efetivação dos mencionados atos, de competência do Presidente da República, e da previsão para as referidas nomeações. O ofício, reiterado em 05/04/2019, permaneceu sem resposta até o momento, justificando, portanto, o ajuizamento desta demanda.

### **III) OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

#### **III.1) A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL**

Nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, a competência da Justiça Federal para conhecer dos pedidos veiculados na presente ação civil pública decorre da natureza das pessoas envolvidas na lide, pois a União, por meio de ato omissivo do Executivo Federal, se absteve de designar representantes de conselhos de classes profissionais e de organizações da sociedade civil para a composição do CNPCT para o mandato de 2019-2012, sem nomeação dos peritos do MNPCT.

Por força do art. 109, as causas que envolverem interesses da União, exceto aquelas reservadas à justiça do trabalho e à justiça eleitoral, devem necessariamente ser julgadas pela justiça federal. A sua presença no polo passivo deriva, neste caso, da sua condição de entidade política responsável pela expedição dos atos omissivos impugnados e pelos atos administrativos inquinados de ilegais e inconstitucionais.

Demonstrado, portanto, o interesse da União no presente caso, resta evidenciada a competência da Justiça Federal.

#### **III.2) A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/88).

No artigo 129 da Constituição estão previstas as suas funções institucionais, dentre as quais se destacam *“zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos*

*serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (inc. II) e “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (inc. III).*

Em complemento às normas constitucionais, foi editada a Lei Complementar nº 75/1993 que, tratando do Ministério Público da União, reafirmou, em seu artigo 1º, as suas funções de guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis e, no artigo 2º, incumbiu-lhe a adoção das medidas necessárias à garantia do respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionalmente assegurados. Para tanto, essa lei conferiu o poder de empregar instrumentos capazes de bem proporcionar o desempenho de seus misteres, dentre os quais o inquérito civil e a ação civil pública, conforme se verifica no artigo 6º, *in verbis*:

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

[...]

VII – promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) a proteção dos direitos constitucionais;

[...]

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;

Assim, a legislação nacional, ao tempo em que atribui ao Ministério Público o poder-dever de proteger os direitos e interesses difusos e coletivos da sociedade, proporciona aos seus integrantes o acesso ao mecanismo processual talhado para tal finalidade, ou seja, a ação civil pública. Esse instrumento está previsto na Lei nº 7.347/1985 (principal lei de regência), com expressa previsão da legitimidade do Ministério Público para sua promoção no artigo 5º, *caput*, e destinada, conforme o artigo 1º, a tutelar o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a ordem econômica e a economia popular, a ordem urbanística e qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

O novo Código de Processo Civil, no artigo 178, I, não obstante faça referência à atuação do Ministério Público como *custos iuris*, estabelece a obrigatoriedade de sua intervenção em processos que envolvam *“interesse público ou social”*.

Desse modo, é indiscutível a legitimidade *ad causam* do *Parquet* Federal para propor a presente ação civil pública, visto que a Portaria nº 378, de 27 de março de

2019 afronta o artigo 8º do ADCT da CF/88, a Lei nº 10.559/2002, e os artigos 1º, 3º e 216 da Constituição Federal.

### **III.3) A LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO**

A requerida tem legitimidade para figurar no polo passivo da demanda. Primeiro, porque esta ação, que segue o rito ordinário, resulta da omissão da Presidência da República.

Segundo, por conta da responsabilidade prevista no art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal:

“Art. 5º. [...] XLIII – a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, **por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem**”.

## **IV) O MÉRITO**

### **IV.1) O CONTEXTO HISTÓRICO**

A preocupação em impedir e prevenir a prática de tortura e de outros tratamentos desumanos ou degradantes traduziu-se, além da Constituição, em inúmeros atos no âmbito do direito internacional dos direitos humanos: a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, assinada em Assembleia Geral das Nações Unidas na data de 10 de dezembro de 1984 e promulgada pelo Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991; a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, promulgada pelo Decreto nº 98.386, de 9 de dezembro de 1989; a adesão ao Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, promulgada pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002; e a promulgação do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, pelo Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007.

Merece destaque o citado Protocolo dada a sua maior aderência ao tema em discussão. O seu propósito foi **estabelecer medidas adicionais para reforçar a proteção de pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros tratamentos e penas cruéis, desumanos ou degradantes**. O art. 1º do Protocolo é suficientemente elucidativo:

Art. 1º. O presente Protocolo tem por objetivo 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**.

O art. 2º determina a criação do Subcomitê de Prevenção, **“guiado pelos princípios da confidencialidade, imparcialidade, não seletividade, universalidade e objetividade”**.

O item 2 do artigo 4º traz outra importante norma para a compreensão do tema:

2. Para os fins do presente Protocolo, **privação da liberdade significa qualquer forma de detenção ou aprisionamento ou colocação de uma pessoa em estabelecimento público ou privado de vigilância, de onde, por força de ordem judicial, administrativa ou de outra autoridade, ela não tem permissão para ausentar-se por sua própria vontade**.

Assim, algumas conclusões prévias se impõem:

(i) o **Brasil tem o compromisso**, nacional e internacional, de efetivar, da forma mais eficaz possível, a **prevenção e o combate à tortura e a outros tratamentos desumanos ou degradantes**;

(ii) para tanto, **deve contar com mecanismos nacionais**, levando em conta eventual necessidade de descentralização, os quais devem ter a garantia da independência funcional e de seu pessoal;

(iii) **agentes públicos** capazes de evitar, por meio de políticas, a prática de tortura e de outras formas de tratamento degradante, **respondem por sua omissão**;

(iv) os mecanismos de prevenção e combate à tortura devem fazer visitas periódicas a locais de privação de liberdade, **sejam públicos ou privados, independentemente da razão da privação**.

A partir do que fixado pelo Protocolo, foi editada a Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013, que instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e criou os respectivos Comitê e Mecanismo no âmbito da administração pública federal da seguinte forma:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - SNPCT, com 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.

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.

§ 1º O SNPCT será composto pelo 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.

As expressões “tortura” e “pessoas privadas de liberdade” foram assim concebidas:

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – **tortura**: os tipos penais previstos na [Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997](#), respeitada a definição constante do Artigo 1 da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgada pelo [Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991](#); e

II – **pessoas privadas de liberdade**: aquelas obrigadas, por mandado ou ordem de autoridade judicial, ou administrativa ou policial, a permanecerem em determinados locais públicos ou privados, dos quais não possam sair de modo independente de sua vontade, abrangendo **locais de internação de longa permanência, centros de detenção, estabelecimentos penais, hospitais psiquiátricos, casas de custódia, instituições socioeducativas para adolescentes em conflito com a lei e centros de detenção disciplinar em âmbito militar**, bem como nas instalações mantidas pelos órgãos elencados no [art. 61 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984](#).

A Lei previu o número de componentes do CNPCT e as diferentes instituições que deverão se fazer ali representar:

Art. 7º O CNPCT será composto por **23 (vinte e três) membros**, escolhidos e designados pelo Presidente da República, sendo **11 (onze) representantes de órgãos do Poder Executivo federal e 12 (doze) de conselhos de classes profissionais e de organizações da sociedade civil, tais como entidades representativas de trabalhadores, estudantes, empresários, instituições de ensino e pesquisa, movimentos de direitos humanos e outras cuja atuação esteja relacionada com a temática de que trata esta Lei**.

Quanto à composição do MNPCT, foi estabelecido no § 1º do art. 8º que:

Art. 8º. [...]

§ 1º O MNPCT será composto por **11 (onze) peritos**, escolhidos pelo CNPCT entre pessoas com notório conhecimento e formação de nível superior; **atuação e experiência na área de prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes**, e nomeados pelo Presidente da República, para mandato fixo de 3 (três) anos, permitida uma recondução.

Dentre as relevantes atribuições do CNPCT para o combate e a prevenção à tortura destacam-se: acompanhar, avaliar e propor **aperfeiçoamentos às ações, aos programas, aos projetos e aos planos** de prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes desenvolvidos em âmbito nacional; **acompanhar, avaliar e colaborar para o aprimoramento da atuação de órgãos** de âmbito nacional, estadual, distrital e municipal cuja função esteja relacionada com suas finalidades; **acompanhar a tramitação dos procedimentos de apuração administrativa e judicial**, com vistas ao seu cumprimento e celeridade; **recomendar a elaboração de estudos e pesquisas e incentivar a realização de campanhas; participar da implementação das recomendações do MNPCT e com ele se empenhar em diálogo** sobre possíveis medidas de implementação; **subsidiar o MNPCT** com dados e informações; difundir as boas práticas e as experiências exitosas de órgãos e entidades (art. 6º).

O MNPCT, por sua vez, está encarregado, entre outras funções, de **planejar, realizar e monitorar visitas periódicas e regulares a pessoas privadas de liberdade** em todas as unidades da Federação para verificar as condições de fato e de direito a que se encontram submetidas; **articular-se com o Subcomitê de Prevenção da Organização das Nações Unidas**, previsto no Artigo 2 do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgado pelo [Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007](#), de forma a dar apoio a suas missões no território nacional, com o objetivo de **unificar as estratégias e políticas de prevenção da tortura e de outros tratamentos e práticas cruéis, desumanos ou degradantes; requerer à autoridade competente que instaure procedimento criminal e administrativo** mediante a constatação de indícios da prática de tortura e de outros tratamentos e práticas cruéis, desumanos ou degradantes; **fazer recomendações e observações às autoridades** públicas ou privadas, responsáveis pelas pessoas em locais de privação de liberdade, com vistas a garantir a observância dos direitos dessas pessoas (art. 9º).

A Lei n. 12.847 ainda incumbiu a **Secretaria de Direitos Humanos da**



**Presidência da República de fomentar a criação de mecanismos preventivos** de combate à tortura no âmbito dos Estados ou do Distrito Federal, em consonância com o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

A prevenção e o combate à tortura são um imperativo que demanda o esforço de todos os poderes estatais. Daí a necessidade de instituir mecanismos que permitam articulações as mais amplas possíveis entre os seus atores, capazes de gerar mais conhecimento, mais inteligência e mais eficácia. Para isso, é essencial que, tanto o MNPCT como o CMPCT, tenham suas composições asseguradas e que sejam exercidas por membros com a **expertise temática** requerida por Lei e a **independência funcional** também assegurada pelo legislador (art. 7º).

Embora prevista a sua instituição nas esferas estadual e distrital, o amplo espectro de atuação e a capacidade articuladora do Mecanismo, inclusive com entidades internacionais, o torna imprescindível no plano nacional. O Mecanismo Nacional detém prerrogativa para realizar visitas de fiscalização a qualquer local de privação de liberdade no país, em qualquer unidade federativa, a qualquer tempo e hora, de maneira irrestrita. Desde que instituído, o órgão realizou *visitas de* inspeção a presídios, **centros de cumprimento de medidas socioeducativas, hospitais psiquiátricos, abrigos para idosos e comunidades terapêuticas** em diversas regiões do país, documentando e dando visibilidade a violações e promovendo medidas destinadas a mudanças sistêmicas e estruturais.

É essa atuação que hoje se encontra obstada por força da resistência à nomeação de peritos, exigindo, por isso, comandos que exortem o agente responsável a promovê-la.

## **IV.2) A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS**

A Constituição de 1988, ao inaugurar um projeto radical de país, é fruto da grande mobilização social pelo fim do regime ditatorial, da tortura e da submissão de pessoas a condições sub-humanas. Trata-se de um pacto feito por uma sociedade voltada, no seu conjunto, a *“promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”*, que tem como fundamentos o estado democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa, os valores sociais e o pluralismo (art. 1º).

Ao projetar uma sociedade “livre, justa e solidária”, que se propõe a “erradicar a pobreza e a marginalização” – art. 3º da CF – e comprometida com a redução das

desigualdades, a Carta convoca a prestar contas de um passado colonial, escravocrata e autoritário. Para alcançar esses objetivos, todo esforço do Estado deve guiar-se pelos **princípios da transformação social**, da **proibição do retrocesso social**, do **desenvolvimento socioeconômico sustentável** e da **promoção do bem comum**.

Uma sociedade que aposta na progressiva igualação dos seus sujeitos não permite imaginar um ramo do Direito que lhe seja indiferente. O mesmo se pode afirmar em relação ao funcionamento dos órgãos dirigidos à implementação de políticas públicas vocacionadas a realizar tal objetivo.

A organização administrativa, à luz da Constituição de 1988, deixa de ser matéria de ampla discricionariedade praticamente imune ao controle judicial, ideia consubstanciada em ao menos dois princípios básicos do constitucionalismo contemporâneo: a supremacia constitucional e a unidade do ordenamento jurídico. Isso implica reconhecer que há, na Constituição, um complexo normativo que visa orientar todo o entendimento do Direito, de forma a lhe conferir uma unidade. Justamente os fundamentos acima expostos.

Quando se trata, então, de promover a prevenção e o combate à tortura, imediatamente se espera **imediatamente** da administração pública, sociedade e agentes de Estado, incluindo o Ministério Público e o Poder Judiciário, a mobilização do máximo de esforços para investir neste caminho.

Logo, a falta de designação de representantes de conselhos de classes profissionais e de organizações da sociedade civil para a composição do CNPCT no mandato 2019-2020 e a não nomeação de peritos do MNPCT, especializados na área e com independência funcional, **desarticula e enfraquece a atuação do SNPCT**, colocando em risco a política pública constitucional de fortalecimento da prevenção e o combate à tortura por meio de articulação e atuação cooperativa de seus integrantes, como requer a Lei 12.847/2013.

O esvaziamento dos trabalhos realizados historicamente pelo CNPCT e pelo MNPCT por conta do descaso em relação às suas respectivas composições institucionais deve ser percebido aqui como uma **notória violação ao princípio do não retrocesso social**. Esse preceito visa à proteção de direitos materializados por normas anteriores, oposto a medidas regressivas e atos governamentais posteriores, a fim de ampliar os direitos já reconhecidos ou, ao menos, preservá-los. Ignorá-lo “equivalaria a subtrair às normas constitucionais a sua eficácia jurídica, já que o cumprimento de um comando constitucional acaba por converter-se em uma

proibição de destruir a situação instaurada pelo legislador”<sup>2</sup>.

Como refere Goulart, trata-se de princípio norteador da essência constitucional que “veda práticas que suprimam conquistas socio-político-jurídico-econômicas alcançadas no processo de aprofundamento da democracia”, garantindo, desse modo, os avanços no desenvolvimento da vida em todas as suas esferas<sup>3</sup>.

Como anota José Adércio Leite Sampaio,<sup>4</sup> a eficácia impeditiva de retrocesso é uma das características funcionais dos direitos fundamentais, “revelando-se como um marco de evolução intangível. Essa orientação cria um obstáculo às mudanças de conformação que devem reproduzir, no mínimo, a efetividade ou fruição anterior – efeito cliquet (Favoreu)”.

A jurisprudência do STF reafirma a atribuição dos poderes constituídos, em especial do Poder Judiciário, de tornar efetivas as normas de proteção aos direitos fundamentais, ao assentar que:

[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. **A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado.** Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados<sup>5</sup>.

Assim, as omissões aqui destacadas, manifestamente contrárias às políticas de prevenção e combate à tortura, não deixam dúvidas quanto à **intencionalidade de profundo retrocesso social a ser rigorosamente combatido.**

2 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. vol. IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 397.

3 GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 57.

4 SAMPAIO, José Adércio. *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 672.

5 ARE 639.337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/8/2011, DJe 15-9-2011

### IV.3) O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata em razão do atributo da imperatividade das normas constitucionais. Cabe ao Poder Judiciário papel decisivo na concretização do núcleo de tais direitos, notadamente quando o ato estatal (ainda que omissivo) conferir deficiente proteção ao bem jurídico tutelado. É nesse sentido a doutrina de Luís Roberto Barroso<sup>6</sup>:

7. Nessa linha, as normas constitucionais, como as normas jurídicas em geral, são dotadas do atributo da imperatividade. Não é próprio de uma norma jurídica sugerir, recomendar, alvitrar. Normas constitucionais, portanto, contêm comandos. Descumpre-se a imperatividade de uma norma tanto por ação quanto por omissão. **Ocorrida a violação, o sistema constitucional e infraconstitucional devem prover meios para a tutela do direito ou bem jurídico afetados e restauração da ordem jurídica. Estes meios são a ação e a jurisdição:** ocorrendo uma lesão, o titular do direito ou alguém com legitimação ativa para protegê-lo pode ir a juízo postular reparação. Existem mecanismos de tutela individual e de tutela coletiva de direitos.

8. Na prática, em todas as hipóteses em que a Constituição tenha criado direitos subjetivos – políticos, individuais, sociais ou difusos – são eles, como regra, direta e imediatamente exigíveis, do Poder Público ou do particular, por via das ações constitucionais e infraconstitucionais contempladas no ordenamento jurídico. O Poder Judiciário, como consequência, passa a ter papel ativo e decisivo na concretização da Constituição. A doutrina da efetividade serviu-se, como se deduz explicitamente da exposição até aqui desenvolvida, de uma metodologia positivista: direito constitucional é norma; e de um critério formal para estabelecer a exigibilidade de determinados direitos: se está na Constituição é para ser cumprido. Nos dias que correm, tornou-se necessária a sua convivência com novas formulações doutrinárias, de base pós-positivista, que levam em conta fenômenos apreendidos mais recentemente, como a colisão entre normas – especialmente as que abrigam princípios e direitos fundamentais –, a necessidade da ponderação para resolver tais situações, bem como conceitos como mínimo existencial e fundamentalidade material dos direitos.

Logo, é obrigação do Estado agir no sentido de regularizar a composição

---

6 BARROSO, Luís Roberto. *Da Falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento de medicamento e parâmetro para atuação judicial*. Disponível em: < [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/saude/Saude\\_-\\_judicializacao\\_-\\_Luis\\_Roberto\\_Barroso.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/saude/Saude_-_judicializacao_-_Luis_Roberto_Barroso.pdf) >. Acesso em 1º.9.2017.

plural e independente do CNPCT e do MNPCT por meio de designação e nomeação de seus membros.

A **discrecionabilidade administrativa**, nesse contexto, embora seja um espaço legalmente previsto para livre decisão da Administração Pública, **não opera sem limites**. Devem ser observadas a coibição ao desvio de poder e a fiscalização dos motivos determinantes do ato, seja ele comissivo ou omissivo. Neste sentido, legitima-se o controle por parte do Judiciário especialmente no que diz respeito ao interesse público, conveniência administrativa e moralidade.

Mais do que isso, não há margem para discrecionabilidade inquestionável quando os preceitos constitucionais se mostram violados.

## V) **A TUTELA DE URGÊNCIA**

O Código de Processo Civil, em seu art. 300, dispõe que a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado do processo.

A **probabilidade do direito** – de julgamento procedente da demanda – que constitui o *fumus boni iuris* – ressaí de toda a argumentação exposta. Como dito, a Lei Federal n. 12.847/2013 instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura com o objetivo de fortalecer a prevenção a esse ato. Tal Sistema é composto, entre outros órgãos, pelo CNPT e pelo MNPCT.

Referida Lei n. 12.847 está em consonância com a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; com a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; com o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, e o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, com o art. 5º, III e XLII.

Foi com base nesse arcabouço legal que as Resoluções/CNPCT ns. 17 e 18, do ano de 2018, respectivamente, **homologaram** o processo destinado à composição do Comitê no mandato 2019-2020” por distintas entidades e determinaram a **recondução** de quatro peritos do MNPCT.

Devem também ser designados os **representantes do Poder Executivo federal**, somando os 23 membros que devem compor o Comitê, tal como estabelecido em Lei.

Isso, no entanto, não foi até agora observado pelo agente competente, privando órgãos que integram o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura de exercer as atividades previstas em Lei.

Há, no caso em tela, manifesto **perigo de dano resultante da demora**, considerando os graves riscos de pessoas privadas de liberdade ser submetidas a situações de tortura, sem contar com a atuação de monitoramento e supervisão atribuídas aos órgãos de controle cujo funcionamento está inviabilizado pela omissão estatal.

A deficiência e não funcionamento dos referidos órgãos vulnera, forma **substancial**, o compromisso internacional e constitucional do Brasil no combate e prevenção à tortura e a outros tratamentos desumanos ou degradantes. Pretende-se, por conseguinte, a **imediata designação**, pelo Presidente da República, dos representantes das entidades habilitadas no 3º Processo de Chamamento Público do CNPCT e a **nomeação**, também por ato presidencial, dos peritos do MNPCT reconduzidos.

## **VI) OS PEDIDOS**

### **VI.1) O PEDIDO LIMINAR**

Ante o exposto, o **Ministério Público Federal** vem à presença de Vossa Excelência requerer, com base no art. 12 da Lei nº 7.347/1985 e art. 300 do CPC que, após oitiva da ré, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, seja concedida **TUTELA DE URGÊNCIA** para o que segue:

- a) seja imposto à ré **obrigação de fazer**, a fim de que **DESIGNE**, no prazo de até 7 dias úteis, os representantes de conselhos de classes profissionais e de organizações da sociedade civil indicados pelo CNPCT, nos termos do 7º da Lei n. 12.847/2013 e da Resolução nº 17, de 29 de novembro de 2018, do CNPCT;
- b) seja imposto à ré **obrigação de fazer**, a fim de que **DESIGNE**, no prazo de até 7 dias úteis, os representantes do Poder Executivo federal que compõem o CNPCT, nos termos do 7º da Lei n. 12.847/2013;
- c) seja imposto à ré **obrigação de fazer**, a fim de que **NOMEIE**, no prazo de até 7 dias úteis, os quatro peritos reconduzidos para o MNPCT nos termos do 8º, § 1º, da Lei 12.847/2013 e da Resolução nº 18, de 29 de novembro de 2018, do CNPCT;

d) na hipótese de não cumprimento tempestivo da decisão de deferimento da tutela de urgência, seja **IMPOSTO** à ré **MULTA DIÁRIA** em valor a ser fixado por esse juízo (art. 537 do CPC) e a ser recolhida sob o código de Guia de Recolhimento da União n. 13920-3;

## VI.2) O PEDIDO PRINCIPAL

Diante do exposto, requer o Ministério Público Federal a Vossa Excelência, com caráter de **definitividade**, o seguinte:

a) o recebimento desta Petição Inicial em conjunto com os documentos que a instruem;

b) a citação da ré, na pessoa de seus representantes legais, para, querendo, contestar a presente ação e acompanhá-la em todos os seus termos, sob pena de revelia e confissão;

c) tratando-se de matéria de direito, requer-se, mediante Julgamento Antecipado da Lide, a PROCEDÊNCIA DA AÇÃO para que, confirmando a liminar, seja imposto à ré **obrigação de fazer**, a fim de que **DESIGNE**, no prazo de até 7 dias úteis, os representantes de conselhos de classes profissionais e de organizações da sociedade civil indicados pelo CNPCT, nos termos do 7º da Lei n. 12.847/2013 e da Resolução nº 17, de 29 de novembro de 2018, do CNPCT;

d) seja imposto à ré **obrigação de fazer**, a fim de que **DESIGNE**, no prazo de até 7 dias úteis, os representantes do Poder Executivo federal que comporão o CNPCT, nos termos do 7º da Lei n. 12.847/2013;

e) seja imposto à ré **obrigação de fazer**, a fim de que **NOMEIE**, no prazo de até 7 dias úteis, os quatro peritos reconduzidos para o MNPCT, nos termos do 8º, § 1º, da Lei 12.847/2013 e da Resolução nº 18, de 29 de novembro de 2018, do CNPCT;

f) na hipótese de não cumprimento tempestivo da decisão de deferimento da tutela de urgência, seja **IMPOSTO** à ré **MULTA DIÁRIA** em valor a ser fixado por esse juízo (art. 537 do CPC) e a ser recolhida sob o código de Guia de Recolhimento da União n. 13920-3;

g) a produção de todas as provas admitidas em direito, notadamente a juntada de documentos, oitiva de testemunhas e a realização de perícias.

Dá-se a causa o valor de R\$ 1.000,00.

Brasília, 10 de maio de 2019.

Eliana Pires Rocha

**PROCURADORA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**