



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

NOTA TÉCNICA PFDC nº 4/2025

Assunto: Análise da relevância e pertinência de implementação de sistemas estaduais de prevenção e combate à tortura, à luz da garantia do direito a existência digna e em acordo às normas de direito internacional a que o Brasil se obrigou a respeitar. Estado de coisas unconstitutional no sistema prisional brasileiro e a competência comum dos Entes federados em matéria de segurança pública. Replicação do modelo adotado pelo Comitê e Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, instituído pela Lei n. 12.847/2013. Procedimento administrativo n. 1.00.000.012795/2019-61 da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão.

1. Contextualização

Em 10 de junho de 2019, a Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos instaurou procedimento administrativo, cadastrado sob n. 1.00.000.012795/2019-61, com o objetivo de acompanhar as atividades do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Referida instauração se deu em razão do arquivamento, em junho de 2019, dos autos físicos do procedimento n. 1.00.000.012366/2016-41. A abertura do procedimento administrativo considerou:

I – a disposição contida no art. 38, I, da Lei Complementar nº 75/93, que atribui ao MPF a competência para instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos e a Resolução CNMP nº 174 de 4 de julho de 2017, que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

regulamenta a instauração de procedimento administrativo no âmbito do Ministério Público;

II- a disposição contida no Decreto 9.831/2019, que extinguiu 11 cargos DAS4 do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e passou a considerar a participação de peritos em vistorias como prestação de serviço público sem remuneração;

III – a relevância de acompanhamento de assuntos relacionados ao Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – MNPCT.

O procedimento foi instruído com dados referentes à atuação e atividades desenvolvidas pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e com as interlocuções decorrentes dos trabalhos desempenhados pela Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos.

O presente documento analisa a necessidade e a relevância de implementação, no âmbito dos Estados, de Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura, enquanto estratégia para garantir efetividade à dignidade humana dos indivíduos custodiados.

A presente Nota Técnica acha-se estruturada da seguinte forma:

- A dignidade humana e a vedação a tratamentos cruéis e degradantes;
- Normas aplicáveis à espécie;
- O Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a Tortura;
- O estado de coisas constitucional no sistema prisional brasileiro;
- A competência comum dos entes federativos em matéria de segurança pública e a responsabilidade objetiva do Estado sobre as violações a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

direitos cometidas nas unidades de custódia;

- A necessidade e relevância da replicação do modelo federal do Mecanismo Nacional de Combate à Tortura nos Estados;

CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

1. A dignidade humana e a vedação a tratamentos cruéis e degradantes

A dignidade humana, apregoada no art. 1º da Constituição, é princípio e fundamento da República Federativa do Brasil. Desse princípio decorrem as garantias fundamentais, que expressam os valores de proteção aos direitos sociais e individuais, à liberdade, à segurança, ao bem-estar, ao desenvolvimento, à igualdade e à justiça; compromissos assumidos com a sociedade e norteadores da atuação do Estado.

Sarlet¹ define que a dignidade humana é:

“a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.”

Na mesma linha, Dalmo Dallari e Stein Messetti² anotam que:

1 SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 2001, p. 60

2 STEIN MESSETTI, Paulo André, DALLARI, Dalmo de Abreu. Dignidade humana à luz da Constituição, dos Direitos Humanos e da bioética. Journal of Human Growth and Development. 2018; 28(3):283-289.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

"A consolidação do Estado de direito contemporâneo, notadamente no Brasil, com foco na ideia de solidariedade e de emancipação social em prevalência à noção de dominação, se tratou de evolução social que possibilitou fundamentar a própria dignidade humana para além da noção de autonomia da vontade e apta a estabelecer o contexto jurídico do instituto no Brasil com a promulgação da CRFB/1988.

As garantias previstas à salvaguarda da dignidade humana pertencem a todos, de modo igual, pois decorrem, tão somente, da condição de humanidade. Daí por que até mesmo o indivíduo que perdeu consciência de sua dignidade ou que cometeu atos com alta carga de reprovabilidade na sociedade, merece tê-la respeitada³.

Nesse compasso, a dignidade não é, em si, exigível, pois inerente ao homem. O direito à existência digna, ao reconhecimento e à proteção da dignidade é que podem ser reclamados. Como explica Sarlet, o princípio guarda uma dupla função: a primeira, de caráter defensivo, indica a não violação da dignidade e a recusa, portanto, a atos que a violem; a segunda, de índole prestacional, impõe condutas afirmativas, que promovam e protejam esse direito⁴.

Dentre o rol dos direitos fundamentais cuja violação ofende a própria dignidade humana sobressai, no art. 5º, a proibição a tortura e a tratamentos cruéis e degradantes.

Art. 5º [...]

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

[...]

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

³ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 2001, p. 43 e 50.

⁴ Id. p. 51.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; (...) XLVII - não haverá penas:

[...]

e) cruéis;

Decorrem dessa específica norma dois deveres principais: o de não realização de atos que importem em tortura ou tratamentos degradantes e o de prevenção e coibição a quaisquer dessas práticas. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal assim reconhece, em relevante julgamento⁵:

"Considerando que do princípio da dignidade da pessoa humana decorre necessariamente a proteção à integridade física e psíquica do indivíduo, extrai-se do ordenamento constitucional um dever de abstenção por parte do Estado, ante a proibição de que o Poder Público recorra à tortura, independentemente da finalidade almejada, e, ao mesmo tempo, uma conduta positiva das autoridades competentes, a fim de coibir e punir a prática, bem como de implementar políticas públicas para sua prevenção".

O Poder Público tem o dever de adotar políticas e estratégias que garantam efetividade ao direito à existência digna, através da prevenção a práticas de tortura e da devida e imediata responsabilização de envolvidos em tais atos. Essa responsabilidade se torna ainda mais evidente em relação às pessoas em privação de liberdade, uma vez que estão sob tutela do Estado, a quem cabe, por previsão constitucional e legal, assegurar-lhes o respeito e a assistência necessária à manutenção de sua integridade física e moral.

2. Normas aplicáveis

⁵ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 607.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Aplica-se à espécie o disposto na Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, ratificada pelo Brasil através do Decreto n. 40/1991. Consta do art. 1º da Convenção que:

Art. 1º - Para os fins da presente Convenção, o termo "tortura" designa qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, 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 esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um 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 sofrimentos que sejam consequência unicamente de sanções legítimas, ou que sejam inerentes a tais sanções ou delas decorram.

A norma citada impõe que cada Estado Parte adote as medidas eficazes de caráter legislativo, administrativo, judicial ou de outra natureza, a fim de impedir a prática de atos de tortura em qualquer território sob sua jurisdição, assim como que mantenha sistematicamente sob exame as normas, instruções, métodos e práticas de interrogatório, bem como as disposições sobre a custódia e o tratamento das pessoas submetidas a qualquer forma de prisão, detenção ou reclusão, com vistas a evitar qualquer caso de tortura.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ratificada pelo Decreto n. 678/1992, assegura que toda pessoa tem o direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral; que ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes, e que toda pessoa



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.

A Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, ratificada pelo Decreto n. 98.386/1989, estabelece que não se invocará nem admitirá como justificativa do delito de tortura a existência de circunstâncias tais como o estado de guerra, a ameaça de guerra, o estado de sítio ou emergência, a comoção ou conflito interno, a suspensão das garantias constitucionais, a instabilidade política interna, ou outras emergências ou calamidades públicas, e que nem a periculosidade do detido ou do condenado, nem a insegurança do estabelecimento carcerário ou penitenciário podem justificar atos de tortura.

Ademais, determina que os Estados Partes tomem medidas efetivas para prevenir e punir outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, no âmbito de sua jurisdição, e que, no treinamento de agentes de polícia e de outros agentes públicos responsáveis pela custódia de pessoas privadas de liberdade, provisória ou definitivamente, e nos interrogatórios, detenção ou prisões, seja ressaltada a proibição do emprego de tortura.

As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos ("Regras de Mandela") estabelecem os bons princípios e práticas no tratamento de presos e na gestão prisional. O primeiro princípio ali contido determina que "[T]odos os presos devem ser tratados com respeito, devido a seu valor e dignidade inerentes ao ser humano. Nenhum preso deverá ser submetido a tortura ou tratamentos ou sanções cruéis, desumanos ou degradantes e deverá ser protegido de tais atos, não sendo estes justificáveis em qualquer circunstância", e que a segurança dos presos, dos servidores prisionais, dos prestadores de serviço e dos visitantes deve ser sempre assegurada.

O Estatuto de Roma, do Tribunal Penal Internacional, ratificado por meio do Decreto n. 4.388/1992, a seu turno, aponta a tortura como crime contra a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

humanidade, que, por sua gravidade, afeta a comunidade internacional no seu conjunto.

Por fim, o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, ratificado pelo Decreto n. 6.085/2007, estabelece 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.

Para atendimento às determinações constantes na referida Convenção, foi instituído, em 2013, pela Lei n. 12.847, o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. É neste Sistema Nacional que devem ser articuladas estruturas locais no âmbito dos estados federados

3. O Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

O Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, como dito, foi criado exatamente com o objetivo de fortalecer a prevenção e o combate à tortura, por meio de articulação e atuação cooperativa de seus integrantes, de modo a permitir trocas de informações e intercâmbio de boas práticas.

Esse Sistema é integrado por órgãos e entidades públicas e privadas com atribuições 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. Pode ser integrado, ainda, por comitês e mecanismos estaduais e distrital de prevenção e combate à tortura, órgãos do Poder Judiciário com atuação nas áreas de infância, de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

juventude, militar e de execução penal, comissões de direitos humanos dos poderes legislativos federal, estaduais, distrital e municipais, órgãos do Ministério Público com atuação no controle externo da atividade policial, entre outros descritos no art. 2º, § 2º da Lei n. 12.847/2013.

Dentre suas diretrizes estão o respeito integral aos direitos humanos, em especial aos direitos das pessoas privadas de liberdade e a articulação com as demais esferas de governo e de poder e com os órgãos responsáveis pela segurança pública, pela custódia de pessoas privadas de liberdade, por locais de internação de longa permanência e pela proteção de direitos humanos.

A Lei n. 12.847/2013 também instituiu o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, com uma série de atribuições (art. 9º), a seguir enumeradas: i) planejar, realizar e monitorar visitas periódicas e regulares a pessoas privadas de liberdade em todas as unidades da Federação para verificar as condições de fato e de direito a que se encontram submetidas; ii) 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; iii) elaborar relatório circunstanciado de cada visita realizada e apresentá-lo ao Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, à Procuradoria-Geral da República e às autoridades responsáveis pela detenção e outras autoridades competentes, e iv) 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.

Para a consecução de suas funções, são assegurados aos membros do Mecanismo (art. 10): i) autonomia das posições e opiniões adotadas no exercício de suas funções; o acesso, independentemente de autorização, a todas as informações e registros relativos ao número, à identidade, às condições de detenção e ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

tratamento conferido às pessoas privadas de liberdade; ii) acesso ao número de unidades de detenção ou execução de pena privativa de liberdade e a respectiva lotação e localização de cada uma; iii) possibilidade de entrevistar pessoas privadas de liberdade ou qualquer outra pessoa que possa fornecer informações relevantes, reservadamente e sem testemunhas, em local que garanta a segurança e o sigilo necessários; iii) escolha dos locais a visitar e das pessoas a serem entrevistadas, com a possibilidade, inclusive, de fazer registros por meio da utilização de recursos audiovisuais, respeitada a intimidade das pessoas envolvidas; dentre outras prerrogativas.

Por meio da Resolução n. 03/2016 do MNPCT, foi regulamentado o trabalho desenvolvido pelos peritos do Mecanismo antes, durante e depois de cada missão realizada. São inúmeras as etapas e os protocolos a serem seguidos, que incluem desde reuniões com atores da sociedade civil anteriormente às visitas, até os relatórios elaborados após a inspeção nas unidades de privação de liberdade.

A Lei determina que os peritos do Mecanismo Nacional sejam pessoas com notório conhecimento, formação de nível superior e atuação e experiência na área de prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes.

Trata-se, pois, de um trabalho complexo, técnico e elaborado por um corpo capacitado, que colabora à identificação, prevenção e responsabilização imediata de práticas violadoras dos direitos dos indivíduos sob custódia nas unidades prisionais.

4. O estado de coisas unconstitutional no sistema prisional brasileiro



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Com a terceira maior população carcerária do mundo⁶, o sistema prisional brasileiro escancara uma sistemática violação de direitos fundamentais das pessoas custodiadas. A ausência de estruturas mínimas, associada à superlotação dos presídios, à carência dos recursos básicos de higiene e saúde, de alimentação adequada e água potável, torna verdadeiramente indigna a situação de quem ali se encontra e submete o apenado a uma condenação degradante e cruel.

Essa situação não é recente. Em 2006, Virgínia da Conceição Camargo alertava que “[A]s prisões encontram-se abarrotadas, não fornecendo ao preso a sua devida dignidade. Devido à superlotação muitos dormem no chão de suas celas, às vezes no banheiro, próximo a buraco de esgoto” e que nos estabelecimentos mais lotados, onde sequer havia lugar no chão, os presos dormiam amarrados às grades das celas ou pendurados em rede⁷.

A insalubridade de muitos presídios desemboca em inúmeros outros problemas, como a propagação de doenças infectocontagiosas, piora da saúde mental dos presos e aumento do risco de lesões, traumas e mortes violentas⁸.

Estudo conduzido por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas – FGV e do Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper para o Conselho Nacional de Justiça, apresentado no ano de 2023, intitulado “*Letalidade prisional: uma questão de Justiça e saúde pública*”⁹, demonstra que doenças como insuficiência cardíaca, pneumonia, tuberculose e sepse ou infecção generalizada eram responsáveis por 62% das mortes dentro dos presídios brasileiros, e, ainda, que a sua classificação

⁶ Segundo o Conselho Nacional de Justiça, no final de 2023, havia um total de 649.592 pessoas encarceradas no país. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/superlotacao-prisional-judiciario-brasileiro-apresenta-iniciativas-em-evento-nas-filipinas/#:~:text=De%20acordo%20com%20os%20dados,total%20est%C3%A3o%20em%20pris%C3%A3o%20preventiva>.

⁷ CAMARGO, Virgínia da Conceição. Realidade do sistema prisional, 2006. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2971/Realidade-do-sistema-prisional>.

⁸ REINHART, Eric. How mass incarceration makes us all sick. Health Affairs Blog. May, v. 28, 2021.

⁹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/05/5ajp-letalidade-prisional-11-05-23-relatorio-v2.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

como “*naturais*”, ocultava “*as torturas sistemáticas, as péssimas condições de habitabilidade das prisões, a constante falta de medicamentos e de atendimentos médicos, fatores que são inerentes à própria existência dos cárceres*”¹⁰.

Em relatório apresentado em 2022 intitulado “*Vozes e Dados da Tortura em Tempos de Encarceramento em Massa*”¹¹, a Pastoral Carcerária deu conta de um aumento de 37,65% de denúncias de prática de tortura nas unidades prisionais entre janeiro de 2021 a julho de 2022, comparativamente ao período de janeiro de 2019 a julho de 2020. Mais da metade dos casos relatados envolveu a ocorrência de agressões físicas (socos, tapas, chutes, tiros, pauladas, dentre outras); aproximadamente 20% dos relatos referiram casos de agressão verbal (xingamentos, ordens autoritárias, humilhações, dentre outras práticas que alcançavam principalmente a saúde mental das pessoas presas). Houve, ainda, denúncias de discriminação em razão da cor, identidade de gênero ou orientação sexual.

Entre os tipos de violência descritos no Estudo, destacam-se: **a)** “*manter pessoas presas sentadas no chão debaixo de sol quente, manter as pessoas presas sem banho de sol por dias, semanas e meses, manter as pessoas presas dormindo no chão duro, manter as pessoas presas em cela escura, aplicar castigo coletivo*”; **b)** “*violência sexual praticada por policiais penais ou outros atores do corpo funcional da unidade*”; **c)** “*violações contra familiares de pessoas presas, tais como negação do direito de visita, negação do direito de envio de itens básicos de sobrevivência, negação do direito de envio de cartas, negação do direito de entrada de alimentos, humilhações e xingamentos*”; dentre tantos outros.

Os relatórios anuais elaborados pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura atestam todas essas violações. Em relatório apresentado em 2022, os peritos descreveram, após a inspeção nas unidades prisionais no Estado de Alagoas, que:

¹⁰ Id. p. 22.

¹¹ Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1AkyuPO6Sfit8XpTWWqOURc_Bp7aFY7av/view.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

"Na maioria das unidades prisionais inspecionadas foi constatado que a conservação da estrutura predial é precária: celas com infiltrações, banheiros que não funcionam, paredes sem pintura adequada e mofadas, locais com muito mau cheiro e que contribuem para a existência de muitos insetos, vetores que podem causar diversos tipos de doenças.

[...]

A situação encontrada ocasiona intenso sofrimento físico e psíquico às pessoas privadas de liberdade, haja vista que estão alojadas em ambientes em condições subumanas e degradantes [...]

E, ainda, que:

"Nas entrevistas com as pessoas privadas de liberdade, a equipe do MNPCT ouviu muitos relatos da atuação violenta de policiais penais, sobretudo do GERIT. As pessoas presas informaram que quando as revistas nas celas são realizadas, muitos dos seus pertences são destruídos de maneira arbitrária pelos agentes de segurança. Quando as pessoas presas fazem reclamações, por exemplo, pedindo atendimento de saúde, elas são agredidas ou ameaçadas de levar tiros de bala de borracha e "tomar bonde" (transferência) para o Presídio do Agreste, que está localizado no interior do estado".

No Estado do Amazonas, onde já aconteceram, desde o ano de 2017, ao menos três rebeliões de grande repercussão,¹² com elevado número de mortos e

12 Segundo o MNPCT: "A primeira rebelião de repercussão no estado do Amazonas ocorreu no dia primeiro de janeiro de 2017, no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (Compaj) em Manaus, com 56 mortes em 17 horas. A segunda maior rebelião aconteceu em 2019 e instalou-se em Manaus e mais seis municípios do interior, que veio a ser o segundo maior massacre do estado, que em 48 horas deixou 55 detentos mortos. Já a terceira e maior rebelião¹¹ ocorreu em maio de 2020, durante a pandemia, na Unidade Prisional do Puraquequara (UPP) em Manaus, com 17 pessoas feridas". Disponível em: https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/08/relatorio_anual_2022_mnpct.pdf.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

feridos, a situação não discrepa. Os peritos do Mecanismo afirmaram, em seu último relatório¹³, que:

"Em todas as visitas realizadas durante a missão com o CNJ e inspeções anteriores do MNPCT, foi encontrado um conjunto de situações de desrespeito à condição humana das pessoas privadas de liberdade, que ganha dimensões mais ampliadas frente a não observância das especificidades dos diversos sujeitos, que exigem procedimentos e tratamentos diferenciados. Desse modo, com algumas variações quanto aos fatores de risco, em diferentes graus da violência que marcam as unidades, está o fato de que todas estão orientadas sob uma mesma perspectiva de humilhação, violência e violação de direitos humanos".

Essas razões levaram o Supremo Tribunal Federal a reconhecer, no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 347, que no sistema prisional brasileiro há uma situação de violação massiva dos direitos fundamentais dos presos, a exemplo dos direitos à integridade física, alimentação, higiene, estudo e trabalho, em absoluto desacordo às normas previstas na Constituição Federal, nos tratados de direito internacional a que o Brasil se obriga a respeitar e nas demais leis aplicáveis ao tema, como a Lei de Execuções Penais, as quais autorizam ao Estado a limitação da liberdade de um indivíduo condenado, mas não admitem que outros direitos sejam desrespeitados.

Durante as discussões ocorridas naquele julgamento para a homologação do Plano Pena Justa, o Presidente e Relator do incidente, Ministro Luís Roberto Barroso, ressaltou o seguinte:

¹³ Disponível em:

https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/08/relatorio_anual_2022_mnpct.pdf.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

“Eu tenho viajado pelo país e falado com juízes de execução penal. **A queixa, quase unânime, é de comida de péssima qualidade, quando não comida estragada, distribuída aos presos. É um problema que precisamos resolver. Prática de tortura e outros tratamentos degradantes, a falta de transparência para a denúncia dos problemas prisionais e a desvalorização dos servidores penais.**”¹⁴

Também naquela ocasião, o Ministro Alexandre de Moraes externou sua preocupação com a prática de tortura e atos violentos nos presídios. Consta do relatório do acórdão de homologação do Plano:

“Uma segunda preocupação de Sua Excelência diz respeito à implementação de sistema de videomonitoramento nos estabelecimentos prisionais e de câmeras corporais para os policiais penais. **A prática de tortura e atos violentos contra os custodiados é um dos grandes problemas do sistema prisional,** como revelam os relatórios de inspiração produzidos pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MPCT).”

Ainda durante a apreciação da cautelar requerida naquela ADPF, o Ministro Relator Marco Aurélio assinalou que:

“no sistema prisional brasileiro, ocorre violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica. A superlotação carcerária e a precariedade das instalações das delegacias e presídios, mais do que inobservância, pelo Estado, da ordem jurídica correspondente, configuram tratamento degradante, ultrajante e indigno a pessoas que se encontram sob custódia. As penas privativas de liberdade aplicadas em nossos presídios convertem-se em penas cruéis e desumanas. Os presos tornam-se 'lixo digno do pior tratamento possível', sendo-lhes negado todo e qualquer direito à existência minimamente segura e salubre.”

¹⁴ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15373531869&ext=.pdf>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A violação aos direitos fundamentais das pessoas em privação de liberdade, a prática de tortura e a submissão dos custodiados a tratamentos cruéis e degradantes é um fato no sistema prisional brasileiro, a exigir atuação estatal coordenada, compartilhada e contundente a fazer cessar, reparar e garantir a não repetição dessa violência estrutural.

5. A Competência comum dos entes federativos em matéria de segurança pública e a responsabilidade objetiva do Estado sobre as violações a direitos cometidas nas unidades de custódia

A Constituição Federal, em seu art. 23, I, disciplina que:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

[...]

De modo mais específico, sobre a segurança pública, o artigo 144 da Carta explicita que “[A] segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” e especifica quais são os órgãos responsáveis pela garantia desse direito, como as polícias federal, rodoviária, ferroviária, civis, militares e corpos de bombeiros militares, assim como a função de cada um deles.

É, portanto, compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a responsabilidade pela promoção e manutenção da ordem pública e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

da segurança dos cidadãos. E isso, se já se delineia a partir das disposições acima indicadas e, também, dos termos da Lei n. 13.675/2018, que versa sobre o Sistema Único de Segurança Pública.

Especificamente quanto à atuação no âmbito legislativo, a Constituição Federal preconiza, em seu artigo 24, as matérias de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

- XI - procedimentos em matéria processual;
 - XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
 - XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;
 - XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
 - XV - proteção à infância e à juventude;
 - XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.
- § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
- § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
- § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exerçerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
- § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Assim, a competência para legislar em matéria de segurança pública é concorrente. Nesse compasso, a União deve editar normas de caráter geral, enquanto Estados se incumbem da elaboração de leis específicas, atentas às particularidades regionais, sem, contudo, se desvincilar dos valores e das balizas traçadas nas normas estabelecidas pela União.

Cabe consignar que interesse regional ou local não é aquele adstrito ou exclusivo do Estado, mas sim o que predominantemente o afete, independentemente das repercussões que possa também gerar nas demais esferas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

políticas, exceto se a discussão demandar maior abrangência ao enfoque dado ou uniformidade de tratamento.

A violação ao dever estatal compartilhado de garantia da segurança pública, especificamente em relação às pessoas sob custódia, conduz à responsabilidade civil do Estado, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, que determina que "as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa", tendo em vista a obrigação expressamente conferida ao Estado de zelar pela incolumidade dos detentos e proteger e efetivar seus direitos fundamentais, constante em diversos dispositivos legais, a exemplo, nos arts. 5º, XLIX, 6º, 196, 205 da Constituição Federal e nos arts. 10 a 27 da Lei de Execução Penal.

A responsabilidade objetiva do Estado pela inobservância de sua atribuição para com as pessoas em privação de liberdade já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em mais de uma oportunidade. Por ocasião de julgamento do Tema n. 365,¹⁵ o Supremo Tribunal Federal fixou tese no sentido de que:

"Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento".

De igual modo, na análise do Tema n. 592,¹⁶ a Corte Suprema fixou que "[E]m caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no art. 5º,

¹⁵ Recurso Extraordinário n. 580.252/MS.

¹⁶ Recurso Extraordinário n. 841.526/RS.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte de detento".

O Superior Tribunal de Justiça se posicionou em igual sentido. Sobre o tema, no julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.891.253, sob relatoria do Min. Herman Benjamin, a Corte Superior consignou:

"[...]

2. A execução de sanção penal desempenha, entre outras, uma função repreensora, uma função psicológica e uma função social. Às autoridades incumbe zelar pela estrita observância desses três núcleos finalísticos. **Entre os inúmeros encargos deles derivados, destaca-se o munus inarredável do Estado de zelar pela vida e integridade física e mental daqueles sob sua custódia. Quem recebe poder de prender também recebe dever de impecavelmente cuidar e defender. Fratura desse feixe de mandamentos dispara, entre outras medidas, a responsabilidade civil objetiva por danos materiais e morais, sejam eles causados por ação ou por omissão dos agentes públicos.**

3. Converter a prisão em antessala de túmulo não só transgride direitos fundamentais celebrados em convenções e constituições, como também corrompe atributos elementares da concepção de humanidade. Quanto à possibilidade de punição, importa alertar que ao Estado se atribui o poder de condenar apenas e tão somente com penalidades previstas em lei – e nos termos exatos de formalidades, condicionamentos e salvaguardas estatuídos na lei –, nunca com castigo, morte ou lesão corporal extralegais e extrajudiciais.

4. Embora tenham sua liberdade refreada, os confinados de toda ordem mantêm a inteireza dos outros direitos ínsitos à dignidade humana. Em verdade, exatamente porque submetidos a providências coativas formuladas e implementadas pelo Estado em nome da sociedade, os detidos hão de receber proteção especial da Administração e do Judiciário.

Portanto, é válido e encontra supedâneo no texto constitucional que os Estados, observadas as suas atribuições, editem leis em matéria de segurança de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

modo mais específico, para, adequando-se às peculiaridades regionais/lokais, garantia de maior grau de proteção às pessoas em privação de liberdade e a efetivação de inúmeros direitos fundamentais essenciais ao resguardo da própria dignidade dos custodiados.

6. A necessidade e relevância da replicação do modelo federal no âmbito dos Estados federados (Comitê e Mecanismo Nacional de Combate à Tortura)

A Lei n. 12.847/2013 dispõe, em seu art. 2º, que o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura poderá ser integrado pelos comitês e mecanismos estaduais e distrital de prevenção e combate à tortura.

Assim, é plenamente possível a implementação de mecanismos estaduais que atuem em articulação e cooperação com as demais esferas de governo locais e com os órgãos responsáveis pela segurança pública nos estados e pela custódia das pessoas em privação de liberdade, de modo a prevenir e combater a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes naquelas circunscrições.

Em 2018, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ao realizar visita ao Brasil, em relação à situação das unidades de privação de liberdade e das pessoas que ali se encontravam, anotou o seguinte:

"As deploráveis condições de detenção que caracterizam as prisões constituem riscos para a vida e a integridade das pessoas presas e são, per se, um tratamento cruel, desumano e degradante. Essas condições apresentam níveis alarmantes de superlotação, infraestrutura precária, falta de separação entre pessoas processadas e sentenciadas e uma escassez considerável de agentes penitenciários de custódia. Do mesmo modo, foram recebidas queixas de centros penitenciários onde prevalece a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

negligência na atenção médica; completa falta de higiene; ausência de artigos de necessidades básicas; alimentação inadequada considerando sua escassez e deficiências nutricionais; ausência de programas efetivos de reintegração social e falta de tratamento diferenciado em relação aos diferentes tipos de população carcerária. Da mesma forma, em alguns centros penitenciários surgem situações que ameaçam a integridade pessoal dos visitantes dos detidos, através da obstrução de visitas, a falta de espaços decentes para realizá-las e a realização de inspeções vexatórias. Neste contexto, a Comissão recorda que as buscas corporais de visitantes a locais de privação de liberdade devem ser realizadas em condições sanitárias apropriadas, por pessoal qualificado do mesmo sexo e devem ser compatíveis com a dignidade humana e com respeito aos direitos fundamentais. Para tanto, o Estado deve utilizar meios alternativos que levem em consideração procedimentos e equipamentos tecnológicos ou outros métodos apropriados".¹⁷

A Comissão recomendou, em seu relatório preliminar, que:

"Com relação aos mecanismos existentes de prevenção e combate à tortura, o Estado deve adotar as medidas necessárias para aumentar os recursos financeiros e humanos, a fim de fortalecer seu funcionamento. **Da mesma forma, o Estado do Brasil deve promover a criação deste tipo de mecanismos nos estados que ainda não os têm.**"¹⁸

No ano de 2023, o Comitê contra Tortura da ONU, ao analisar o cumprimento da Convenção Contra Tortura pelo Brasil, destacou sua preocupação com o fato de que apenas quatro estados da federação possuíam comitês estaduais de combate à tortura em funcionamento e determinou que:

"O Estado Parte deve: a) **Tomar todas as medidas necessárias para estabelecer rapidamente a sua rede de mecanismos preventivos em**

¹⁷ Observações preliminares da visita in loco da CIDH ao Brasil, 2018. Disponível em <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/238OPport.pdf>

¹⁸ Id. Ibidem.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

todos os Estados e assegurar que cada um dos seus órgãos tenha recursos necessários e independência funcional e operacional para cumprir o seu mandato preventivo em conformidade com o Protocolo Facultativo, incluindo o acesso a todos os locais de privação de liberdade, de acordo com as prioridades dos próprios órgãos.”¹⁹

Nesse mesmo ano, foi apresentado pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura juntamente com outros Mecanismos estaduais, o “Mapeamento Nacional de Implementação de Mecanismos e Comitês de Prevenção e Combate à Tortura”²⁰, que relatou a existência de comitês e mecanismos estaduais em funcionamento apenas nos estados do Rio de Janeiro, Paraíba, Rondônia e Acre.

Outros estados possuíam apenas os comitês, não tendo ainda implementado o mecanismo estadual, e no Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Paraná sequer havia previsão legal de criação dos órgãos.

No já mencionado Relatório da Pastoral Carcerária em que estão descritas denúncias de prática de tortura nas unidades prisionais entre janeiro de 2021 e julho de 2022, não consta, naquele período, o recebimento de notícias nos Estados do Acre, Alagoas e Rio Grande do Norte.

Por outro lado, São Paulo foi o Estado com maior índice de notícias de torturas. O relatório conclui o seguinte:

“Esses números mostram a permanência do estado de São Paulo como território de extrema truculência e brutalidade contra as pessoas presas. Nos últimos relatórios publicados pela Pastoral Carcerária, o estado também se posicionou na liderança dos estados mais denunciados”.

¹⁹ Committee against Torture. *Concluding observations on the second periodic report of Brazil, 2023*, p. 11. Disponível em:

https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2023/05/CAT_C_BRA_CO_2_52749_E-2.pdf. Tradução própria.

20 Disponível em:
https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/07/mapeamento-snpct_formatado_final-2.pdf.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Recentemente, em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (ACP nº 5009616-82.2024.4.03.6100), a Oitava Vara Cível da Justiça Federal em São Paulo condenou o Estado de São Paulo à implementação de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura. A ação civil pública alinhou, com precisão, os seguintes argumentos e fundamentos jurídicos: **i)** a ratificação, pelo Estado brasileiro, da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, bem como do seu Protocolo Facultativo (OPCAT), instrumentos que impõem o dever de instituir mecanismos preventivos de combate à tortura em âmbito nacional e subnacional; **ii)** a força normativa da Constituição da República, que veda expressamente a prática da tortura e de tratamentos desumanos ou degradantes (art. 5º, III), assegura o respeito à integridade física e moral das pessoas privadas de liberdade (art. 5º, XLIX) e consagra o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III); **iii)** a Lei nº 12.847/2013, que criou o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT) e o Mecanismo Nacional correlato (MNPCT); **iv)** a Recomendação nº 05/2018 do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), que traça diretrizes para a institucionalização de comitês e mecanismos estaduais; **v)** a necessidade de descentralização das ações de prevenção para garantir maior efetividade no enfrentamento à tortura; **vi)** a insuficiência de instâncias existentes, como o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, para cumprir, de forma satisfatória, o papel preventivo e de fiscalização; e **vii)** a constatação reiterada, por meio de relatórios da Pastoral Carcerária e de inspeções do MNPCT, de violações sistemáticas de direitos humanos em unidades prisionais do Estado de São Paulo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A sentença, por sua vez, assinala que a criação do Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (CEPCT) e do Mecanismo Estadual (MEPCT) constitui dever jurídico, e não ato discricionário, em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, com a legislação vigente e com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do federalismo cooperativo.

Há, também, ponderações acerca dos Estados de Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul, que, segundo o Relatório, “se posicionam como espaços onde a violência prisional é predominante. Com tropas policiais interventionistas próprias e com elevados gastos orçamentários na expansão prisional, capturar, agredir e violentar as pessoas presas, nesses territórios, é a única medida adotada pelo Estado”. O gráfico abaixo, retirado do Relatório da Pastoral Carcerária resume o número de denúncias de casos de tortura em cada estado da Federação:



Fonte: Pastoral Carcerária. "Vozes e Dados da Tortura em Tempos de Encarceramento em Massa", 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Uma análise sistêmica das informações acima apresentadas permite a constatação de que os Estados onde inexistem mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura e sequer previsão legal para a sua instituição são os que possuem níveis mais elevados de denúncias de práticas de tortura e violações a direitos fundamentais nas unidades de custódia, enquanto os Estados com o mecanismo estadual já instituído, possuem menor número de notícias e no Acre, por exemplo, que é um dos quatro estados onde foi implementado o mecanismo estadual, sequer houve denúncia de prática de tortura no período analisado pela Pastoral Carcerária.

Esses dados, assim como as recomendações expedidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pelo Comitê contra Tortura da ONU, reforçam a necessidade imediata de implementação de mecanismos de prevenção e combate à tortura em nível estadual, que, em cooperação com o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, devem atuar localmente, somando esforços no enfrentamento à tortura e a outras formas de tratamento cruéis e degradantes no sistema penitenciário brasileiro.

CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

O efetivo atendimento aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para a prevenção e combate à prática da tortura e outros tratamentos cruéis e degradantes nas unidades de custódia, de modo a garantir o respeito aos direitos fundamentais das pessoas em privação de liberdade, passa pela criação de comitês e mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura.

O sistema penitenciário brasileiro, que conta com uma das maiores populações carcerárias do mundo, exibe uma violação estrutural dos direitos fundamentais das pessoas em privação de liberdade, conforme já reconhecido pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Supremo Tribunal Federal por ocasião de julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 347.

Essa situação não é recente, e tem se agravado, ainda, pelo crescimento da população carcerária, que é incompatível à capacidade de vagas no sistema prisional. Nesse sentido, os dados do Levantamento de Informações Penitenciárias da Secretaria Nacional de Políticas Penais²¹ apontam que no primeiro semestre de 2024 havia um total de quase 200.000 custodiados além da quantidade suportada nas unidades prisionais.

Esse é o cenário a exigir, por parte de todos os entes federados, cuja responsabilidade pela segurança pública é compartilhada, o permanente aprimoramento de sistemas e instrumentos para resguardar o direito à existência digna das pessoas em privação de liberdade, prevenindo a prática da tortura e outros tratamentos cruéis e degradantes e garantindo-se o respeito à sua integridade física e mental, à alimentação adequada e água potável, higiene, saúde, segurança, estudo e trabalho.

O fortalecimento da prevenção e do combate à tortura requer uma atuação articulada e cooperativa entre os diversos vetores a níveis nacional, regional e local. Assim, a existência apenas do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, instituído através da Lei n. 12.847/2013, o qual desempenha papel essencial no combate à tortura, aos maus tratos e aos tratamentos cruéis e degradantes que assolam as unidades prisionais no país, não se mostra suficiente para a realização plena do monitoramento, da supervisão e do controle de estabelecimentos e promoção da defesa dos direitos e interesses dos apenados nos 26 (vinte e seis) estados da Federação e no Distrito Federal.

Outra dimensão da importância na implementação de mecanismos estaduais é o monitoramento permanente e mais próximo das condições materiais que garantem a dignidade das pessoas custodiadas, entre elas o fornecimento

²¹ Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1o-semestre-de-2024.pdf>.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

regular de alimentação adequada e de água potável. A ausência desses elementos essenciais à sobrevivência humana configura grave violação de direitos e tem sido constantemente denunciada nos relatórios do Mecanismo Nacional e de entidades da sociedade civil. Nesse sentido, é imprescindível que os mecanismos estaduais atuem de forma sistemática na fiscalização das condições de nutrição, qualidade da água e regularidade do fornecimento, com emissão de relatórios, recomendações e articulação com o Ministério Público e demais entes dos Estados. Tal atuação contribui diretamente para a efetividade dos padrões estabelecidos pelas Regras de Mandela e de Bangkok, ao mesmo tempo em que previne práticas degradantes que decorrem da omissão do Estado frente a necessidades básicas.

Ainda no campo das atribuições indispensáveis dos mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura, destaca-se a sua relevância no enfrentamento ao desaparecimento forçado de pessoas sob custódia estatal. A invisibilidade de presos em sistema paralelo de castigo, a ausência de informações atualizadas nos registros carcerários, as transferências arbitrárias sem comunicação à família ou defesa e o impedimento do acesso de órgãos de controle a certas alas ou unidades constituem práticas que podem configurar desaparecimento forçado, em violação à Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados (Decreto nº 8.767/2016).

A presença mais próxima e constante nos estabelecimentos penais é instrumento preventivo que garante visibilidade e rastreabilidade das pessoas privadas de liberdade, além de possibilitar a adoção de medidas imediatas frente a indícios de desaparecimento. Assim, a criação e o funcionamento de mecanismos estaduais representam uma garantia fundamental contra a perpetuação da cultura de impunidade e da violência institucional no sistema prisional brasileiro.

Por fim, a criação dos mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura é também fundamental para assegurar a incorporação de uma abordagem sensível à perspectiva de gênero nas inspeções e monitoramentos realizados nas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

unidades de privação de liberdade. As mulheres encarceradas, bem como pessoas LGBTQIA+, estão muito sujeitas a violações específicas e agravadas de seus direitos, incluindo revistas vexatórias, violência obstétrica, negligência no acesso à saúde sexual e reprodutiva, e discriminação baseada em identidade de gênero ou orientação sexual. Essas práticas – forçoso é convir – podem ser frequentemente invisibilizadas nos espaços prisionais, reforçando padrões estruturais de violência e desigualdade.

As Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de Bangkok) estabelecem parâmetros claros para a proteção de seus direitos e a promoção de condições dignas. Os mecanismos estaduais, ao atuarem com presença local e contínua, estão em posição estratégica para desenvolver diagnósticos com recorte de gênero, promover escutas qualificadas e recomendar medidas específicas às autoridades locais. Sua criação é, portanto, condição essencial para que o Estado brasileiro atue em conformidade com seus compromissos constitucionais e internacionais de combate à tortura e de proteção integral dos direitos das mulheres e da população LGBTQIA+ em privação de liberdade.

É urgente, portanto, a implementação por todos os Estados de comitês e mecanismos estaduais, não como uma faculdade, mas como um dever-poder, a fim de que, atuando em conjunto com o Sistema Nacional e com os órgãos locais responsáveis pela segurança pública e pela custódia das pessoas em privação de liberdade, adotem medidas alinhadas com as peculiaridades regionais, no sentido da prevenção e combate à tortura nas unidades prisionais em cada Estado.

Com essas considerações, o Procurador Federal dos Direitos dos Cidadãos emite a presente Nota Técnica, assinalando, à luz do pacto federativo cooperativo – do qual decorrem competências materiais comuns e legislativas concorrentes –, a relevância e o dever-poder de os Estados federados e o Distrito Federal implementarem, por meio de normatização apropriada, comitês e mecanismos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

estaduais de prevenção e combate à tortura, adotando, à guisa de norma de caráter geral, as disposições da Lei n. 12.847/2013.

Dê-se conhecimento aos seguintes órgãos/autoridades:

1. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania;
2. Governadores dos Estados e do Distrito Federal;
3. Assembleias Legislativas Estaduais e Câmara Legislativa do Distrito Federal;
4. Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial da Câmara dos Deputados;
5. Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal;
6. Ministérios Públicos dos Estados;
7. Conselho Nacional dos Direitos Humanos;
8. Conselhos Estaduais de Direitos Humanos;
9. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT);
10. Subcomitê das Nações Unidas para a Prevenção da Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (SPT).
11. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Ciência ao Sistema PFDC.

Brasília, (data da assinatura eletrônica).

NICOLAO DINO
Subprocurador-Geral da República
Procurador Federal dos Direitos dos Cidadãos