

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 11, de 2013 (PL nº 5.546, de 2001, na Origem), dos Deputados Nilmário Miranda e Nelson Pellegrino, que "institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências".

RELATOR: Senador JOÃO CAPIBERIBE

I – RELATÓRIO

Nos termos do que preceitua o inciso X do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), combinado com o art.102-E, especialmente no que importa seu inciso III, foi recebido na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 11, de 2013 (PL nº 5.546, de 2001, na origem), de autoria dos Deputados Nilmário Miranda e Nelson Pellegrino, que “institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; cria o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; e dá outras providências”.

Balizado por quinze artigos, aglutinados em quatro capítulos, o projeto, ao instituir o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT), objetiva fortalecer a prevenção e o combate à tortura, mediante a integração de órgãos e entidades públicas e privadas, por meio do monitoramento, da supervisão e do controle de estabelecimentos e unidades onde se encontram pessoas privadas da liberdade. Objetiva, também, prestar a essas pessoas assistência na defesa de seus direitos e interesses.

Para tanto, estabelece como objetivo primordial fortalecer, de forma articulada dos órgãos e das instituições que a integram, a prevenção e o combate à tortura, mediante a troca de informações e o intercâmbio de boas práticas.

O SNPCT se estrutura no trabalho associado do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura ((MNPCT), do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e do órgão representativo do Ministério da Justiça responsável pelo sistema penitenciário nacional.

Com o propósito de democratizar e dinamizar o Sistema, o projeto faculta a participação de outros órgãos e entidades, tais como comitês e mecanismos estaduais e distrital de prevenção e combate à tortura; órgãos do Poder Judiciário com atuação nas áreas de infância, de juventude, militar e de execução penal; comissões de direitos humanos dos poderes legislativos federal, estaduais, distrital e municipais; órgãos do Ministério Público destinados a atuar no controle externo da atividade policial, pelas promotorias e procuradorias militares, da infância e da juventude e de proteção ao cidadão ou pelos vinculados à execução penal; defensorias públicas; conselhos da comunidade e conselhos penitenciários estaduais e distrital; corregedorias e ouvidorias de polícia dos sistemas penitenciários federal, estaduais e distrital e demais ouvidorias com atuação relacionada à prevenção e ao combate à tortura, incluídas as agrárias; conselhos estaduais, municipais e distrital de direitos humanos; conselhos tutelares e conselhos de direitos de crianças e adolescentes; organizações não governamentais que reconhecidamente atuem no combate à tortura.

Em seu art. 3º, o projeto se vale dos tipos penais previstos na Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, para definir tortura, em consonância com o disposto no 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.

Conceitua, igualmente nesse dispositivo, o que sejam pessoas privadas de liberdade, entendidas como 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. Arrola, também, no que couber, as instalações de privação de liberdade mantidas pelos órgãos de que trata o art. 61 da Lei de Execução Penal.

Em seu art. 4º, estabelece como princípios do SNPCT a proteção da dignidade da pessoa humana, a universalidade, a objetividade, a igualdade, a imparcialidade, a não seletividade e a não discriminação.

E, no art. 5º, suas diretrizes: o respeito integral aos direitos humanos, em especial aos direitos das pessoas privadas de liberdade, 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 e a adoção das medidas necessárias, no âmbito de suas competências, para a prevenção e o combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

O Capítulo II do projeto dispõe sobre o CNPCT, colegiado a ser criado no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, como órgão de acompanhamento e de avaliação das diretrizes determinadas pelo Sistema, com a função de prevenir e combater a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Propõe-se que o Comitê seja presidido pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e integrado por 23 membros, escolhidos e designados pelo Presidente da República, 11 dos quais são representantes de órgãos do Poder Executivo federal, e 12, de conselhos de classes profissionais e de organizações da sociedade civil, tais como entidades representativas de trabalhadores, de estudantes, de empresários, instituições de ensino e pesquisa, movimentos de direitos humanos e outras cuja atuação esteja relacionada com a temática de que trata o projeto e a lei dele decorrente.

Serão convidados a participar das reuniões do Conselho, em caráter permanente e com direito a voz, representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e de outras instituições públicas.

Também poderão estar presentes em suas reuniões, mediante convite de seu Presidente, e na qualidade de observadores, especialistas e representantes de instituições públicas ou privadas que exerçam relevantes atividades no enfrentamento à tortura.

Finalizando o Capítulo II, o projeto estabelece que será assegurada a realização de prévia consulta pública para a escolha dos representantes de classe e da sociedade civil que comporão o Conselho, observadas a representatividade e a diversidade da representação.

O Capítulo III trata do segundo instituto do Sistema: o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT).

Propõe-se criá-lo como órgão executivo, integrante da estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, responsável pela prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, concebido em decorrência 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.

Em sua composição, participarão 11 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 três anos, permitida uma recondução.

Referidos membros terão independência de atuação e garantia do seu mandato, pois somente poderão ser destituídos pelo Presidente da República nos casos de condenação penal transitada em julgado, ou de processo disciplinar, em conformidade com as Leis n^{os} 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e 8.429, de 2 de junho de 1992.

No entanto, faculta-se ao MNPCT o afastamento cautelar de qualquer membro por decisão fundamentada do CNPCT, no caso de constatação de indício de materialidade e autoria de crime ou de grave violação ao dever funcional. Referido afastamento perdurará até a conclusão do procedimento disciplinar anteriormente mencionado.

O projeto veda a participação, como perito membro do MNPCT, de quem exerça cargo executivo em agremiação partidária ou que não tenha condições de atuar com imparcialidade no exercício das competências do Mecanismo.

Outro aspecto relevante da iniciativa é possibilitar aos Estados criar seu Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT), órgão responsável pela prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, no âmbito estadual. A esse Mecanismo competirá participar, juntamente com o MNPCT, das 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.

Contudo, a inexistência, a recusa ou a impossibilidade de o Mecanismo Estadual acompanhar a visita periódica no dia e hora marcados não impede a atuação do MNPCT.

A cada visita realizada, corresponderá a elaboração de relatório circunstanciado, no prazo máximo de trinta dias, a ser apresentado ao CNPCT, à Procuradoria-Geral da República e às autoridades responsáveis pela detenção e a outras autoridades competentes. Referido relatório e os documentos arrolados poderão produzir prova em juízo, conforme disposto na legislação específica.

Dentre as competências do Mecanismo, destaca-se, além do planejamento, da realização e do monitoramento das referidas visitas a pessoas privadas de liberdade, 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.

Encontra-se também no âmbito da atuação do Mecanismo requerer à autoridade competente a instauração de procedimento criminal e administrativo à vista da constatação de indícios da prática de tortura e de outros tratamentos e práticas cruéis, desumanos ou degradantes, bem como fazer recomendações e observações às autoridades responsáveis pelas pessoas em locais de privação de liberdade, com vistas à garantia de seus direitos.

Do ponto de vista administrativo, o projeto incumbe ao Mecanismo elaborar, fazer publicar e difundir, anualmente, relatório circunstanciado e sistematizado sobre o conjunto de visitas realizadas e recomendações formuladas.

O inteiro teor desse relatório deverá ser encaminhado ao dirigente imediato do estabelecimento ou da unidade visitada e ao dirigente máximo do órgão ou da instituição a que esteja vinculado o estabelecimento ou unidade visitada, de qualquer dos entes federativos, ou ao particular responsável, a fim de que sejam solucionados os problemas identificados e o sistema aprimorado.

Por fim, atribui-se ao órgão sugerir propostas e observações a respeito da legislação existente.

Cumprе ressaltar que a atuação do MNPCT dar-se-á sem prejuízo das competências atribuídas aos demais órgãos e entidades que exerçam funções semelhantes, e que, nas visitas destinadas a verificar as condições de fato e de direito a que se encontram submetidas as pessoas privadas da liberdade, poderá ser o Mecanismo Nacional representado por todos os seus membros ou por grupos menores, além de lhe ser facultado convidar representantes de entidades da sociedade civil, peritos e especialistas com atuação em áreas afins.

As recomendações do MNPCT serão determinantes na seleção de projetos que utilizem recursos oriundos do Fundo Penitenciário Nacional, do Fundo Nacional de Segurança Pública, do Fundo Nacional do Idoso e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente.

O projeto estabelece que o Departamento de Polícia Federal e o Departamento de Polícia Rodoviária Federal devam prestar o apoio necessário à atuação do MNPCT.

Quanto às garantias de atuação do MNPCT e de seus membros, são assegurados:

I – a autonomia das posições e opiniões adotadas no exercício de suas funções;

II – o acesso, independentemente de autorização, a todas as informações e registros relativos ao número, à identidade, às condições de detenção e ao tratamento conferido às pessoas privadas de liberdade;

III – o acesso ao número de unidades de detenção ou execução de pena privativa de liberdade e a respectiva lotação e localização de cada uma;

IV – o acesso a todos os locais, públicos e privados, de privação de liberdade e a todas as instalações e equipamentos do local;

V – a possibilidade de entrevistar pessoas privadas de liberdade ou qualquer outra pessoa que possa fornecer informações relevantes, reservadamente e sem testemunhas, em local que garanta a segurança e o sigilo necessários;

VI – a 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;

VII – a possibilidade de solicitar a realização de perícias oficiais, em consonância com as normas e diretrizes internacionais e com o art. 159 do Código de Processo Penal.

Ressalta-se que as informações obtidas pelo MNPCT deverão ser públicas, observado o disposto na Lei de Acesso a Informações, no resguardo da proteção das informações pessoais das pessoas privadas de liberdade, de modo a preservar sua segurança, intimidade, vida privada, honra ou imagem, sendo vedada a publicação de qualquer dado pessoal sem o seu consentimento expresso.

O projeto também protege a pessoa, o órgão ou a entidade que tenha fornecido informação ao MNPCT, assim como não se permitirá que nenhum servidor público ou autoridade tolere ou lhes ordene, aplique ou permita sanção relacionada com esse fato.

Por fim, ainda de acordo com a proposta, O MNPCT trabalhará de forma articulada com os demais órgãos que compõem o SNPCT e, anualmente, deverá prestar contas ao CNPCT das atividades que realizar.

No Capítulo IV, que trata das disposições finais e transitórias, o projeto estabelece que a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República garantirá o apoio técnico, financeiro e administrativo necessários ao funcionamento do SNPCT, do CNPCT e do MNPCT, em especial quanto à realização das mencionadas visitas periódicas e regulares em todas as unidades da Federação.

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

Quanto ao exercício do mandato dos primeiros membros do MNPCT, a iniciativa estabelece que três peritos serão nomeados para cumprir mandato de dois anos, quatro serão nomeados para cumprir mandato de três anos e outros quatro serão nomeados para cumprir mandato de quatro anos. Os mandatos subsequentes terão o prazo fixado em três anos, permitida uma recondução.

Na justificção da proposta, seus autores observam:

É sabido que o primeiro mecanismo de punição para a prática de tortura é o cumprimento do que prevê a própria lei. E a lei é boa, mas insuficiente para promover profundas mudanças na realidade. Muito já se discutiu a respeito da cultura dominante, presente nas instituições públicas, que legitima a prática da tortura e maus-tratos em pessoas submetidas às investigações criminais. É, pois, necessário estabelecer-se diretrizes para as políticas e ações desenvolvidas pelos órgãos públicos; novas regras processuais para a persecução penal; previsão de um controle maior sobre os órgãos e agentes públicos encarregados da detenção etc.

Na Câmara dos Deputados, a proposição foi examinada e aprovada pelas Comissões de Educação e de Cultura (CEC); de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN); de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

No Senado Federal, o PLC nº 11, de 2013, foi distribuído a este Colegiado, que ora se manifesta, e deverá seguir para a análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), quanto aos aspectos jurídico-constitucionais.

À proposição não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Trata-se de matéria decorrente da edição da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que “define os crimes de tortura, e dá outras providências”, e do Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991, que “promulga a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes”, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1984, e aprovada pelo Congresso Nacional mediante o Decreto Legislativo nº 4, de 23 de maio de 1989.

Apoia-se, igualmente, no Decreto nº 98.386, de 9 de novembro de 1989, que promulgou a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, aprovada pelo Congresso Nacional, na forma do Decreto Legislativo nº 5, de 31 de maio de 1989.

Sustenta-se, também, no inciso III, e, parcialmente, no inciso XLIII da Constituição da República, referentes à coibição e à condenação da prática da tortura e do tratamento desumano ou degradante.

O projeto em análise, portanto, sedimenta-se não apenas no ordenamento jurídico pátrio, como também em convenções internacionais de que o Brasil é signatário.

Do ponto de vista da atuação da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, em especial no que estabelece o art 102-E, especialmente no que importam seus incisos III e VII, a proposição se reveste de todos os méritos para que prospere e, de forma célere, logo se transforme em lei, como fio condutor das políticas de preservação da integridade das pessoas privadas, por força da execução da lei, de sua liberdade.

Cuida-se, substancialmente, de disciplinar, por meio de regras objetivas e de inquestionável efetividade a agilização na aplicação da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, diploma que, substancialmente, tipificou o crime de tortura.

Recentemente, a imprensa divulgou o resultado de inquérito que investigou a eventualidade de ter havido tortura contra 69 detentos em estabelecimento prisional situado em Santa Catarina, e que se encontra agora em poder do Ministério Público.

Referida sindicância, conduzida pela Polícia Civil daquele Estado, não indiciou qualquer agente público pela prática da tortura contra os detentos, sob a alegação da inexistência de provas.

Contudo, entre as 1.200 páginas do inquérito, constam fotos das lesões nos presos. Segundo o inquérito, cerca de 60% dos 69 presos examinados apresentavam algum tipo de lesão. Em face dessa evidência, o responsável pela investigação não negou a existência das lesões, mas argumentou que os tiros disparados pelos agentes não atingiram regiões letais dos detentos, o que desconfiguraria, a seu juízo, a existência de tortura.

O evento descrito não constitui fato isolado, é sabido, por tratar-se de ocorrências que se dão internamente em estabelecimentos de reclusão, cujo acesso a terceiros é restrito, sob a proteção da lei, ou cuja divulgação encontra sérios obstáculos que envolvem certamente a segurança do pretenso torturado ou a de seus familiares ou visitantes.

Por sua vez, o *Informe 2013*, denominado *O Estado dos Direitos no Mundo*, elaborado pela Organização Anistia Internacional, e divulgado no dia 22 de maio de 2013, dá conta de que os países “têm a obrigação de respeitar, proteger e realizar nossos direitos. Muitos, porém, não cumpriram seu dever. Alguns deles, na melhor das hipóteses, tiveram uma atuação inconsistente. Apesar de todos os êxitos alcançados nas últimas décadas pelo movimento de direitos humanos – desde a libertação de prisioneiros de consciência até a proibição global da tortura e a criação de um Tribunal Penal Internacional –, essa distorção do conceito de soberania está deixando milhões de pessoas em perigo”.

Em seu capítulo referente à *Tortura e condições cruéis, desumanas e degradantes*, especificamente quanto à situação brasileira, o *Informe* relata:

Em julho, o Subcomitê da ONU para Prevenção da Tortura manifestou preocupação com a prática generalizada da tortura e com o fato de as autoridades [brasileiras] não assegurarem a realização de investigações e de processos judiciais efetivos. A fim de combater e prevenir a tortura, as autoridades federais e algumas autoridades estaduais recorreram a iniciativas como o Plano de Ações Integradas de Prevenção e Combate à Tortura. Para que essas iniciativas tenham êxito, é fundamental a aprovação da legislação federal que criará um Mecanismo Preventivo Nacional, conforme estabelecido no Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura.

Mais adiante, o Subcomitê da ONU aduz:

O número de pessoas encarceradas [no Brasil] continuou a aumentar. Um déficit de mais de 200 mil vagas no sistema carcerário implica em condições cruéis, desumanas e degradantes serem extremamente frequentes. No estado do Amazonas, uma visita da Anistia Internacional constatou que os detentos eram mantidos em celas fétidas, superlotadas e inseguras. Mulheres e menores eram detidos nas mesmas unidades que os homens. Houve vários relatos de tortura, tais como sufocamento com sacola plástica, espancamentos e choques elétricos. A maioria dessas denúncias envolvia policiais militares do estado.

O projeto em exame, ao acolher o conceito de tortura disciplinado pela Lei nº 9.455, de 1997, e ao criar mecanismos eficientes de prevenção e de combate à tortura e de outros tratamentos igualmente vis contra pessoas privadas da liberdade, por meio de seus braços normativo e executivo – o Conselho Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, órgãos que congregam não apenas agentes públicos, mas também representantes da sociedade civil –,

torna-se instrumento hábil destinado à efetiva coibição de tais crimes e à restauração da dignidade garantida, tanto pela Constituição da República quanto pelas Convenções de que o Brasil é signatário, àqueles que tiveram privada sua liberdade em decorrência do cometimento de ações cominadas no regramento penal pátrio.

Por fim, cumpre ressaltar que os procedimentos impostos pela proposição, destinados a formalizar a composição do Sistema, do Comitê e do Mecanismo, possuem diretrizes claras e objetivas, a fim de que tais órgãos sejam integrados por pessoas representativas da sociedade e por profissionais com habilitação e experiência afetas à matéria a que se propõem examinar, razão pela qual espera-se que a democratização de sua atuação não venha encontrar óbices ou questionamentos de qualquer natureza.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 11, de 2013, tal como enviado por aquela Casa.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator