



10/04/2025

Número: **5009616-82.2024.4.03.6100**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**
Órgão julgador: **8ª Vara Cível Federal de São Paulo**
Última distribuição : **16/04/2024**
Valor da causa: **R\$ 100.000,00**
Assuntos: **Proteção Internacional a Direitos Humanos, Sistema Prisional**
Nível de Sigilo: **0 (Público)**
Justiça gratuita? **NÃO**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE SAO PAULO (AUTOR)	
	CAMILA GALVAO TOURINHO (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP (AUTOR)	
ESTADO DE SÃO PAULO (REU)	
UNIÃO FEDERAL (REU)	

Outros participantes	
DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO (TERCEIRO INTERESSADO)	
ASSOCIACAO DE FAMILIARES E AMIGOS DE PRESOS E PRESAS E INTERNOS DA FUNDACAO CASA (AMICUS CURIAE)	
	VIVIANE BALBUGLIO (ADVOGADO)
GRUPO TORTURA NUNCA MAIS (AMICUS CURIAE)	
	ROSA COSTA CANTAL (ADVOGADO)
INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS (AMICUS CURIAE)	
	RENATO STANZIOLA VIEIRA (ADVOGADO)
INSTITUTO TERRA TRABALHO E CIDADANIA ITTC (AMICUS CURIAE)	
	CATIA KIM (ADVOGADO)
ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE (AMICUS CURIAE)	
	MARCOS ROBERTO FUCHS (ADVOGADO)
INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - MARCIO THOMAZ BASTOS (AMICUS CURIAE)	
	ROBERTO SOARES GARCIA (ADVOGADO)
INSTITUTO RESGATA CIDADAO (AMICUS CURIAE)	
	MARCOS ROBERTO FUCHS (ADVOGADO)
ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO (AMICUS CURIAE)	
	PETRA SILVIA PFALLER (ADVOGADO)

Rede de Proteção e Resistência contra o Genocídio e Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo (AMICUS CURIAE)			
			MARCOS ROBERTO FUCHS (ADVOGADO)
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
359494234	09/04/2025 19:02	Sentença	Sentença



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 5009616-82.2024.4.03.6100 / 8ª Vara Cível Federal de São Paulo
AUTOR: DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE SAO PAULO, MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP
Advogado do(a) AUTOR: CAMILA GALVAO TOURINHO - SP298866
REU: UNIÃO FEDERAL, ESTADO DE SÃO PAULO

AMICUS CURIAE: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE, ASSOCIACAO DE FAMILIARES E AMIGOS DE PRESOS E PRESAS E INTERNOS DA FUNDACAO CASA, GRUPO TORTURA NUNCA MAIS, INSTITUTO BRASILEIRO DE CIENCIAS CRIMINAIS, INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA - MARCIO THOMAZ BASTOS, INSTITUTO RESGATA CIDADAO, INSTITUTO TERRA TRABALHO E CIDADANIA ITTC, ASAAC - ASSOCIACAO DE APOIO E ACOMPANHAMENTO, REDE DE PROTEÇÃO E RESISTÊNCIA CONTRA O GENOCÍDIO E SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS DO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADO do(a) AMICUS CURIAE: MARCOS ROBERTO FUCHS - SP101663
ADVOGADO do(a) AMICUS CURIAE: VIVIANE BALBUGLIO - SP396553
ADVOGADO do(a) AMICUS CURIAE: ROSA COSTA CANTAL - SP256672
ADVOGADO do(a) AMICUS CURIAE: RENATO STANZIOLA VIEIRA - SP189066
ADVOGADO do(a) AMICUS CURIAE: ROBERTO SOARES GARCIA - SP125605
ADVOGADO do(a) AMICUS CURIAE: MARCOS ROBERTO FUCHS - SP101663
ADVOGADO do(a) AMICUS CURIAE: CATIA KIM - SP398142
ADVOGADO do(a) AMICUS CURIAE: PETRA SILVIA PFALLER - GO17120
ADVOGADO do(a) AMICUS CURIAE: MARCOS ROBERTO FUCHS - SP101663

S E N T E N Ç A

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

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



Fundam a pretensão no (i) compromisso internacional assumido pelo Brasil com a adesão à Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Decreto n.º 40, de 15 de fevereiro de 1991) e ao Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgada pelo Decreto n.º 6.085, de 19 de abril de 2007; (ii) na Lei n.º 12.847/2013, com a previsão de um Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e de um Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, assim como a possibilidade de os Estados criarem os Comitês e os mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura, com poderes para inspecionar qualquer lugar existente em território nacional (estadual e distrital) de forma periódica, constituindo o principal instrumento de combate à tortura; (iii) na recomendação do Subcomitê da ONU para prevenção da Tortura aos governos estaduais, no ano de 2015 em visita ao Brasil, de que *todos os governos estaduais que ainda não o fizeram tomem providências e estabeleçam mecanismos preventivos estaduais*; (iv) no Pacto Federativo para Prevenção e Combate à Tortura, instituído por meio da Portaria MDH n.º 346, de 19/09/2017, que prevê a responsabilidade dos estados implementarem o mecanismo; (v) no guia prático emitido pelo Ministério dos Direitos Humanos com orientações para criação do mecanismo; (vi) na Portaria MDH n.º 354/2018, que dispõe sobre a aprovação do Termo de Adesão e da Declaração de Adesão ao Sistema, **cuj a adesão não foi assinada pelo Estado de São Paulo.**

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

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

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

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

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

A **Defensoria Pública da União** requereu o ingresso no feito como terceira interessada, considerando sua condição de *custos vulnerabilis* (ID [322531678](#)), o que foi deferido em face do objeto da ação guardar estreita relação com suas funções institucionais, sendo oportunizada apresentação de manifestação em fase de cognição preliminar (ID [322781058](#)).

A **União Federal** apresentou manifestação (ID 32227879), sendo que sustentou sua ilegitimidade passiva, em face de sua impossibilidade de criar um órgão estadual, cuja responsabilidade é exclusiva do Estado de São Paulo, em face do disposto na Lei n.º 12.847/13, que incluiu no Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT) a criação de comitês estaduais, os quais devem ser instituídos pelos próprios



entes federativos, cabendo à União Federal a criação do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), que já foi instituída. No ponto, destacam que já promoveram a devida provocação e estímulo dos entes estaduais, os quais, contudo, possuem autonomia, sendo inconstitucional a determinação no sentido de que a União Federal político-administrativa seja condenada a constituir um comitê estadual. **Sustenta, entretanto, o interesse da União Federal no objeto da ação, postulando sua permanência na relação processual enquanto interessada.**

No mérito, a União Federal converge com o pleito inicial, no sentido de que tem completo e robusto interesse em que a estrutura estadual de combate à tortura seja implementada em todos as unidades federativas, em face do disposto no inciso III do artigo 5º da Constituição Federal, e compromissos internacionais a que o Brasil se obrigou. Saliencia ter envidado esforços para implementação dos planos, comitês e mecanismos estaduais de combate à tortura, com implementação em 16 (dezesesseis) Estados e o Distrito Federal, sendo que apenas em 4 (quatro) deles, entre os quais o Estado de São Paulo, não foi iniciada a sua implantação. Alega que não foram poucos os esforços da União, por meio do MNPCT, para estimular, apoiar e viabilizar a implementação dos mecanismos, planos e comitê estadual de combate à tortura no Estado de São Paulo, sendo que o MNPCT realizou inspeções em unidades prisionais em setembro de 2015, com recomendação de criação do CEPCT e MEPCT, que redundou em projeto de lei, vetado pelo governo do Estado de São Paulo; depois em 2021 realizou nova inspeção, com missão temática LGBTI+, com descrição de acesso físico às unidades prisionais e documentação; em maio de 2023, o MNPCT apresentou ao Governo do Estado de SP a estrutura de criação do sistema estadual de prevenção e combate à tortura; em outubro de 2023, realizou nova missão no Estado de SP, oportunidade na qual reiterou o envio dos documentos pendentes de entrega, sendo que houve entrega apenas parcial por uma das unidades. Destaca que o Estado de São Paulo possui o maior número de unidades prisionais do Brasil (182), com uma população de 197.482, que *além de descumprir as diretrizes do OPCAT e a legislação nacional, está dentre uma das unidades da federação que está excluída do sistema de prevenção e combate à tortura, conforme Mapa já acostado aos autos. Situação que contribui para o aumento significativo do cenário histórico de violência institucional, que vai desde a arquitetura violadora das unidades de privação de liberdade à falta de vagas e, conseqüentemente, à superlotação dos alojamentos, ao não acesso à educação, à saúde, à alimentação e, por fim, às situações de tortura física e mental provocadas diretamente por agentes públicos que deveriam protegê-los.* Para além do que foi mencionado, São Paulo é um estado com poucos órgãos de fiscalização atuantes, situação que gera inúmeras violações de prerrogativas (inclusive violações vivenciadas pelo MNPCT na última inspeção), dentre elas: dificuldade de compreensão do objetivo do órgão, desrespeito às prerrogativas de entrada, de requisição de documentos; violação da prerrogativa de entrevistar pessoas privadas de liberdade no momento da inspeção (ID [323227879](#)). Por fim, entende que o prazo de 90 (noventa) dias para implementação do MEPCT não é factível, devendo ser concedido prazo de pelo menos 180 (cento e oitenta dias).

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

No mérito, o Estado de São Paulo sustenta que: (a) inexistência de previsão de criação de mecanismos subnacionais no Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis,



Desumanos ou Degradantes (Decreto n. 6.085/2007), dado que os dispositivos da OPCAT impõem criação de mecanismo no âmbito nacional, mas não estadual, nem mesmo no artigo 29, pois se assim fosse também os municípios deveriam criá-los. Afirma que o próprio Manual de Implementação do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU assinala que esse dispositivo tem como finalidade o cumprimento da OPCAT pelos estados, mas a forma como isso será feito é livremente definido por cada país, sendo que no Brasil a Lei n. 12.847/2013 prevê a criação de Comitê e Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura ao ente nacional; (b) alega que o SNPCT pode ser integrado por comitês e mecanismos estaduais de prevenção e combate à tortura e, caso não instituídos, a atuação do órgão federal não é restringida (artigo 8º, § 1º da Lei 12.847/2013), constituindo uma faculdade a sua criação em âmbito estadual; (c) a criação no âmbito estadual depende de lei, sendo que o Projeto de Lei Estadual n.º 1.257/2014 previa a criação de um órgão vinculado ao Poder Legislativo, o que configurava, nas razões do veto, invasão à competência de outro poder, cabendo ao Legislativo o reexame da questão; (d) no que concerne à postulação de que os requeridos sejam compelidos a apresentar plano de ação de implementação do MEPCT, assinala que o próprio Manual elaborado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos indica a necessidade de lei, exigência do inciso VI do artigo 19 da Constituição do Estado de São Paulo e do inciso XI do artigo 48 da Constituição Federal, sendo que a proposta de lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, configurando a iniciativa vinculada somente se expressa no próprio texto constitucional, situação não evidenciada no caso em apreço; (e) o Estado de São Paulo possui órgãos e programas que previnem e combatem a tortura, sendo que a própria União aponta que a política de prevenção e combate a tortura é múltipla, não ficando restrita ao Comitê e Mecanismo; (f) por fim, alegam não existir perigo de dano ou risco ao resultado útil ao processo.

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

Foi concedida em parte a tutela para determinar que no prazo de 120 (cento e vinte) dias, o **Estado de São Paulo** “**apresente plano de implementação de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP), com a estrutura, os recursos orçamentários e o número de cargos necessários ao adequado funcionamento do órgão e à realização de visitas periódicas (no mínimo, anuais) a todos os locais de privação de liberdade existentes no território paulista, precedido de consulta prévia aos órgãos do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e instituições da sociedade civil, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), em caso de descumprimento de cada etapa prevista no cronograma;**”, que a **União Federal** coopere e acompanhe o Estado de São Paulo “**no cumprimento da medida de implementação de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP), devendo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, após reunião com os responsáveis do ente federativo, apresentar relatório nos autos acerca do andamento dos trabalhos de implementação, devendo ocorrer reuniões mensais, com informação, igualmente, nos autos**”, e que o **Estado de São Paulo** apresente, no prazo de 10 (dez) dias úteis, “**um cronograma com as etapas de cumprimento desta decisão, especialmente informando as datas, horário e local das reuniões com os órgãos da União e com os autores da presente ação**”.

Foi determinada a expedição de ofício ao “**Conselho Nacional de Justiça, comunicando a (a) Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (UMF/CNJ), nos termos da Resolução CNJ nº 364, de 12/01/2021, especialmente os incisos IV e VIII do artigo 2º; (b) Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, que cuida da implementação da Resolução n.º 414, de 02/09/2021; e Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário.**”

A **União Federal** requereu “**a juntada das anexas INFORMAÇÕES da Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (...)**” e que “**seja declarada a ilegitimidade passiva ad causam da União, uma vez que não há qualquer pretensão resistida por parte da União nos pedidos que lhe são imputáveis (cooperação com o Estado de São Paulo para a instalação do mecanismo e comitê de**



prevenção e combate à tortura) e não há qualquer imputabilidade à União nos demais pedidos, sob pena de chapada inconstitucionalidade por violação à autonomia do ente subnacional” (ID 324973483).

Nos autos do processo nº 5011834-50.2024.4.03.0000 foi proferida decisão pelo Eminentíssimo Desembargador Federal Presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Dr. Carlos Muta, deferindo a suspensão da decisão de tutela antecipada concedida (ID 326708658).

As partes foram intimadas para se manifestarem, em 5 (cinco) dias, sobre os documentos juntados (ID 326709329).

O Estado São Paulo postulou pela apresentação de contestação no prazo legal, assegurando-se o regular trâmite processual (ID 326914374).

O Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo (SIFUSPESP) apresentou manifestação acompanhada de documentos, requerendo seu ingresso como *amicus curiae* (ID 327156127 a 327156149).

O Estado São Paulo apresentou contestação acompanhada de documentos, suscitando, preliminarmente, incompetência absoluta da Justiça Federal e ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal. No mérito, sustentou a ausência de obrigatoriedade de implantação de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, uma vez que a Lei Federal nº 12.847/2013 institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, composto obrigatoriamente pelo Comitê e Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e facultativamente por Comitês e Mecanismos Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura. Alegou que a pretensão dos autores exige, necessariamente, a apresentação e aprovação de projeto de lei, ou de derrubada de veto ao projeto de lei já existente, de modo que eventual interferência do Poder Judiciário viola a independência dos Poderes Legislativo e Executivo (violação ao devido processo legislativo). Afirmou que o Estado de São Paulo possui órgãos e programas que previnem e combatem a tortura, de modo que não há omissão da Administração Pública estadual quanto ao tema. Pleiteou o reconhecimento da incompetência, determinando a remessa dos autos à Justiça Estadual e, no mérito, “a extinção do processo, com resolução do mérito, julgando-se improcedente o pedido formulado na ação, nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil” (ID 327391765 a 327391779).

O Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), a Conectas Direitos Humanos (Associação de Direitos Humanos em Rede), a Associação de Amigos/as Familiares de Presos/as e Interno/as da Fundação Casa (AMPARAR), a Pastoral Carcerária Nacional (CNBB), o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITCC), o Instituto Resgata Cidadão e o Grupo Tortura Nunca Mais, requereram o ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae* (ID 340036302). Defendem a competência da Justiça Federal, nos termos dos incisos I e III do artigo 109 da Constituição Federal. Sustentaram a necessidade do controle de convencionalidade; preocupação expressa no Comunicado do Comitê contra a Tortura de 12/05/2023 com o cumprimento dos compromissos internacionais, recomendando a criação de rede de mecanismos estaduais; Comentário Geral nº 31 do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas no sentido da obrigatoriedade de criação dos comitês estaduais; trouxeram julgados do Supremo Tribunal Federal no sentido da intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais e possibilidade de intervenção judicial, autonomia do ente federado e princípio de separação de poderes. Pediram pela procedência da ação civil pública. A petição veio acompanhada de documentos (ID 340044503 a 340045241 e 340043705 a 340043749).

Foi proferido acórdão pelo Órgão Especial do E. Tribunal Regional Federal 3ª Região de suspensão da liminar nº 5011834-50.2024.4.03.0000, que, por maioria, negou provimento aos agravos internos (ID 340587222 e ID 340587223).

Foi prolatada decisão deferindo o ingresso dos requerentes na qualidade de amigos da corte aos interessados já mencionados, sendo, contudo, indeferido o ingresso do Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional do Estado de São Paulo, dado que suas razões estão alicerçadas na defesa dos agentes, quando a presente ação não apura responsabilidades de eventuais crimes de tortura (ID 340621715).



O Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) requereu seu ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae* (ID 348278073 a 348278091), repisando argumentos já lançados pelos demais interessados, com acréscimos substanciais acerca da omissão estrutural do Estado de São Paulo, destacando a *violação generalizada dos direitos fundamentais no âmbito das instituições de restrição de liberdade*. Destaco a menção ao artigo 143 da Constituição do Estado de São Paulo, que assegura o respeito às regras mínimas da Organização das Nações Unidas para o tratamento de reclusos.

Conectas Direitos Humanos, Associação de Amigos/As e Familiares de Presos/As E Internos/As da Fundação Casa (AMPARAR), Pastoral Carcerária Nacional (CNBB), Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), Instituto Resgata Cidadão (IREC), Grupo Tortura Nunca Mais (GTNM/SP) e o Instituto Brasileiro De Ciências Criminais (IBCCRIM), *amici curiae* já admitidos nos autos do processo, reforçaram os argumentos e trouxeram novos fundamentos para pedir a procedência da ação (ID 348571177).

O Ministério Público Federal apresentou réplica, informou que a questão debatida é de direito e prescinde da produção de outras provas e requereu “1) a *rejeição das preliminares deduzidas pelos corréus*; 2) a *citação da UNIÃO para que, nos termos do tópico 2.1 e do art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/1985, manifeste-se sobre o eventual interesse de migrar para o polo ativo da demanda, caso concorde com seus termos, hipótese esta em que deverá, de forma expressa, assumir formalmente todas as obrigações que podem ser impostas nesta sede*; 3) a *juntada do Relatório de inspeções das unidades de privação de liberdade de São Paulo, de outubro de 2024, nos termos do art. 435 do Código de Processo Civil; (...)*” (ID 349588742 e ID 349588743).

Foi proferido acórdão na suspensão de liminar nº 5011834-50.2024.4.03.0000 rejeitando os Embargos de declaração (ID 349665642 e ID 349665649).

A União Federal declarou que não tem provas novas a especificar (ID 352609213).

A Defensoria Pública da União apresentou réplica, informou que não há necessidade de produção probatória e requereu a procedência da presente Ação Civil Pública (ID 352687510).

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo apresentou réplica, alegou que as matérias alegadas pelas partes requeridas são apenas de direito, de modo a prescindir da produção de outras provas e concluiu que é “*necessário que a presente demanda prospere, sendo atendidos os pedidos colacionados na inicial, uma vez que todos se mantiveram plenamente legítimos frente às argumentações trazidas ao debate nesta relação processual. No mais, reiteram-se na íntegra as manifestações já apresentadas pelo Ministério Público Federal, pela Defensoria Pública da União e pelos amici curiae até agora admitidos*”. (ID 354183806).

É o relatório do ocorrido. Decido.

- i -

Preliminares

Inicialmente, admito como *amicus curiae* o **Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD)**, pela pertinência do seu objeto com esta ação civil pública, revelando-se desnecessária oportunidade para manifestação, considerando sua já densa intervenção na oportunidade do requerimento do ingresso.

Registro que não houve interesse do governo do Estado de São Paulo de busca da solução do conflito por meio da conciliação, a despeito da manifestação de interesse pelos autores.

Percorrendo os sólidos fundamentos trazidos pelos autores da ação (Ministério Público Federal e Defensoria Pública do Estado de São Paulo), mas também por órgãos do sistema de justiça (Defensoria Pública da



União) e institutos de defesa dos Direitos Humanos (Conectas Direitos Humanos, Associação de Amigos/As e Familiares de Presos/As e Internos/As Da Fundação Casa - AMPARAR, Pastoral Carcerária Nacional - CNBB, Instituto Terra, Trabalho e Cidadania - ITTC, Instituto Resgata Cidadão - IREC, Grupo Tortura Nunca Mais - GTNM/SP, e o Instituto Brasileiro De Ciências Criminais – IBCCRIM, e Instituto de Defesa do Direito de Defesa -IDDD), meu entendimento exarado na liminar concedida (nº 5011834-50.2024.4.03.0000) remanesce e resta fortalecido, após a instrução. Agora, em cognição plena, **entendo que há omissão do Governo do Estado de São Paulo na implementação do Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP), pelas razões que serão trazidas ao longo da sentença.**

Passo a enfrentar todas as questões postas.

- i -

Preliminares

Competência da Justiça Federal

Em que pese a questão tenha sido superada, dado que a competência da Justiça Federal foi enfrentada na tutela antecipada, não sendo objeto de recurso, há que consignar algumas linhas acerca do tema, diante da reiteração da preliminar na contestação do Estado de São Paulo.

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

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

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

Nesse sentido, o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT), internalizado pelo Decreto Federal n.º 6.085/2007, é de cumprimento obrigatório, guardando a União Federal estreito interesse em sua execução pelos entes federados. De forma que cabe à União Federal zelar pela implementação dos chamados Mecanismos de Combate à Tortura,



consistentes em sistema de visitas efetuadas por órgãos nacionais e internacionais independentes a lugares onde pessoas são privadas de sua liberdade, com a intenção de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Há, sem dúvida, interesse da União Federal no desfecho do feito, considerando seu papel de zelar pela implementação no Brasil a obrigação assumida no plano internacional.

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

Por fim, cabe a todo o Poder Judiciário a incumbência de determinar a aplicação dos Tratados e Convenções Internacionais a que o país aderir, em análise de constitucionalidade e convencionalidade. Mantenho, assim, a competência da Justiça Federal para processar e julgar a causa.

- ii -

Legitimidade passiva e interesse da União Federal

A presença da União Federal no polo passivo da Ação Civil Pública foi motivo de controvérsias durante as manifestações das partes no bojo do processo. Daí porque detenho-me de forma mais aprofundada neste ponto.

A União Federal pediu, nas informações iniciais, a sua exclusão do polo passivo da ACP, considerando que (a) não olvidou esforços para que o Estado de São Paulo implementasse o Comitê (CEPCT) e o Mecanismo (MEPCT) de combate à tortura, não existindo omissão de sua parte para dar concretude à Lei n.º 12.847/2013 e à Convenção Internacional em regência; (b) impossibilidade da União de criar um órgão estadual, cuja responsabilidade e competência é exclusiva do Estado de São Paulo.

Pontuo que o objeto da presente ação não constitui a criação do CEPCT, mas sim de determinação para que seja elaborado um Plano de Ação para constituição de um CEPCT. Para execução de um plano de ação, a União Federal tem papel relevante em razão da centralidade na execução coordenada do compromisso internacional de dar pleno cumprimento à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT).

De fato, a União Federal promoveu iniciativas para que o Estado de São Paulo implementasse o Comitê (CEPCT) e o Mecanismo (MEPCT) de combate à tortura, conforme descrito no relatório linhas acima, contudo, foram **insuficientes** para dar concretude à Lei n.º 12.847/2013 e à Convenção Internacional em regência. Embora exista convergência por parte da União Federal com o objeto da ação, no sentido do pleno interesse de que o Estado de São Paulo implemente o Comitê (CEPCT) e o Mecanismo (MEPCT), não se posicionou para estar no polo ativo da demanda, ombreando o pleito com os demais autores.

Registro que houve um movimento de desestruturar o Mecanismo Nacional (MNPCT) com o Decreto n.º 9.831/2019, do Governo Federal, mas esse normativo foi objeto da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 607, na qual o Supremo Tribunal Federal restabeleceu a estrutura anteriormente vigente.

A consecução do objeto da ação requer a atuação firme do ente federal, que detém a centralidade, como já dito, da implementação dos chamados Mecanismos de Combate à Tortura. E o pedido é o de que seja imposto um plano de ação de implementação, no qual, certamente, a União Federal tem papel fundamental com atuação cooperada.



Assim, mantenho a União Federal como legitimada passiva.

iii. Mérito

Regra 1 Todos os reclusos devem ser tratados com o respeito inerente ao valor e dignidade do ser humano. Nenhum recluso deverá ser submetido a tortura ou outras penas ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes e deverá ser protegido de tais atos, não sendo estes justificáveis em qualquer circunstância. A segurança dos reclusos, do pessoal do sistema prisional, dos prestadores de serviço e dos visitantes deve ser sempre assegurada.

Regras de Nelson Mandela

iii.i. Obrigatoriedade de criação de Comitê (CEPCT) e

Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT).

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

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

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

Para dar cumprimento ao compromisso internacional foi criado o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT) pela Lei n.º 12.847, de 2 de agosto de 2013, com a seguinte composição: *Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - CNPCT, pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - MNPCT, pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP e pelo órgão do Ministério da Justiça responsável pelo sistema penitenciário nacional* (§ 1º do artigo 2º). O § 2º do artigo



1º assinala que o SNPCT pode ser integrado por outros órgãos e entidades, entre os quais os comitês e mecanismos estaduais e distrital de prevenção e combate à tortura.

Ao arrolar diversos órgãos que poderão compor o SNPCT não encontra a Administração Pública discricionariade para sua criação. Primeiro porque o sistema precisa ser composto de *órgãos e entidades públicas e privadas com atribuições legais ou estatutárias de realizar o monitoramento, a supervisão e o controle de estabelecimentos e unidades onde se encontrem pessoas privadas de liberdade, ou de promover a defesa dos direitos e interesses dessas pessoas* (artigo 2º da Lei n. 12.847/2013). Segundo porque deve considerar estruturar o sistema a partir da necessidade de se dar efetividade ao SNPCT, que tem o *objetivo de fortalecer a prevenção e o combate à tortura, por meio de articulação e atuação cooperativa de seus integrantes, dentre outras formas, permitindo as trocas de informações e o intercâmbio de boas práticas* (artigo 1º).

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

§1º Os Comitês e Mecanismos Estaduais e Distrital de Prevenção e Combate à Tortura poderão integrar o SNPCT por meio de termo de adesão específico firmado nos termos deste Decreto e de normas complementares do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.
[\(Redação dada pelo Decreto nº 9.831, de 2019\)](#)

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

Em reforço a essa argumentação, extrai-se do artigo 13 da Lei n.º 12.847/2013 que: *A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República **fomentará 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, promulgado pelo [Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007](#).* (negritei). Está claro que devem ser criados os comitês nos Estados e Distrito Federal, não podendo, entretanto, à evidência, sobrepor-se à autonomia do ente estadual na operacionalização da iniciativa, o que não significa que esse ato é discricionário.

Vale destacar que, sob a perspectiva da convencionalidade, a Corte Interamericana de Direitos Humanos avalia a malha protetora de direitos em face do país, independentemente das divisões internas de tarefas ou das competências dos entes federativos. Bem por isso que **todos os entes estão obrigados à proteção internacional**, a partir da perspectiva do federalismo cooperativo na proteção dos direitos humanos.

De forma que, se para completude da Convenção a criação de mecanismos estaduais se configura indispensável, não há escolha do administrador público, seja este do plano federal ou estadual, ressaltando que embora o Município tenha obrigação de cumprimento da Convenção somente se aventa na obrigatoriedade de instalação de Mecanismos nas situações em que evidenciada a atribuição de órgãos em que as pessoas tenham privação de liberdade. Portanto, a implementação da Convenção pressupõe a ideia de federalismo cooperativo, mediante o qual todos os entes com competências comuns buscam em conjunto alçar ao propósito da proteção dos direitos humanos (nesse sentido, STF, ACO 3451 DF, 0110457-15.2020.1.00.000).

Ademais, parece-me equivocado imaginar discricionariade da Administração Pública em criar Mecanismo de Combate à Tortura, dado que o “poderão integrar” deve ser lido como “se o interesse público exigir a instalação de Comitê Estadual este não tem faculdade de fazê-lo, mas obrigação de assim proceder”, ou ainda, “se o Estado possui grande população carcerária, com relatórios independentes que demonstrem grave cenário de possíveis torturas, tem a obrigação de instalar o Comitê e o Mecanismo Estadual de Combate a Tortura”, porque está obrigado, dentro do regime de convencionalidade, a cumprir os compromissos



internacionais assumidos pelo Brasil.

Portanto, **trata-se de atividade vinculada dos entes federativos a partir da constatação de que ausente estrutura nos moldes preceituados pela Convenção para combate à tortura, sobretudo nas situações em que a violação dos direitos humanos protegidos é proeminente.**

Nesse sentido, de rigor anotar que o Subcomitê da ONU para Prevenção à Tortura em visita ao Brasil no ano de 2016 e depois em 2023, conforme descrito na petição inicial, destacou que *“A Subcomissão lamenta a falta de vontade política para criar mecanismos locais de prevenção, o que também está relacionado com o fato de que os recursos financeiros não são garantidos adequadamente para os mecanismos”* (2016) e *“O Comitê está seriamente preocupado com o fato de que ainda não foi criada uma rede independente, eficaz e bem estabelecida dotada de recursos para mecanismos preventivos em todas as jurisdições do Estado Parte, uma vez que até à data apenas 4 dos 26 Estados criaram um órgão preventivo deste tipo. Também lamenta a falta de informação sobre os recursos atribuídos ao Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e os órgãos de visita já criados em nível estadual, bem como sobre o grau de cooperação desses órgãos com as organizações da sociedade civil (arts. 2, 11 e 16)”* (2023). (em livre tradução deste Juízo) (Disponível em https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=2627&Lang=en. Acesso em 06/04/2025) (negritei).

A recomendação do Subcomitê da ONU para Prevenção à Tortura revela que não há opções que permitam ao administrador público escolher entre praticar o ato ou deixar de operacionalizá-lo. No magistério de Celso Antônio Bandeira de Melo, *a discricionariedade só existe nas hipóteses em que, perante a situação vertente, seja impossível reconhecer de maneira pacífica e incontrovertível qual a solução idônea para cumprir excelentemente a finalidade legal* (Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2004, pág. 888).

O termo “poderão integrar” contido na Lei n.º 12.847/2013 não pode ser interpretado literalmente, desconectado da interpretação sistemática, com a qual inabalável a conclusão de que se trata de um poder-dever, dado que os apontamentos das Nações Unidas acerca da implementação da Convenção reafirmam a necessidade de que, para cumprimento do compromisso internacional, é inarredável a instituição no Brasil dos Comitês e Mecanismo em todos os estados da federação.

Argumenta o Estado de São Paulo que no caso Herzog e outros vs Brasil, a Corte Interamericana de Direitos Humanos teria entendido pela suficiência do Mecanismos Nacional de Prevenção da Tortura. Por primeiro pontuo que não houve pronunciamento acerca da necessidade de Comitês Estaduais, dado que o pedido foi o de *“i) fortalecer as medidas de proteção para pessoas sob a tutela estatal; garantir a efetiva implementação do Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura bem como a transparência e a independência do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura”*.

O pedido no caso se restringia ao acolhimento da exigência de implantação do Mecanismo em nível nacional, que efetivamente por ocasião do julgamento estava estruturado. Inclusive, posteriormente, o Governo Federal testou desestruturar essa arquitetura com o Decreto n.º 9.831/2019, do Governo Federal, mas esse normativo foi objeto da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 607, na qual o Supremo Tribunal Federal que restabeleceu a estrutura, como dito acima.

Vale destacar que as informações prestadas pelo Brasil naquele momento estavam alinhadas com a realidade, eram verdadeiras. No entanto, a partir do momento que a implementação do Mecanismo é deficiente ou incompleta, pela não adesão do ente federativo com maior população carcerária e com graves e sabidos problemas de proteção à integridade física dessa população, o cumprimento dessa obrigação internacional passa a ser questionável. Entendo, inclusive, ser necessário chegar ao conhecimento do DMF/CNJ tal postura do Estado de São Paulo, por afetar o cumprimento das obrigações internacionais do Brasil perante o Sistema de Proteção dos Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA).



Acerca do tema da implantação do mecanismo em comento, trago as reflexões de Belisario dos Santos Jr e Inês Virgínia Soares, em artigo escrito na obra *As Novas Fronteiras do Direito Penal, escritos em homenagem a Sylvia Steiner*, D'Plácido Digital, 2021, quando houve uma tentativa do governo federal de desmontar o MNPCT:

“rejeitou o pedido de reparação de adoção de medidas de proteção a pessoas sob tutela estatal. Ressalta-se a importância da veracidade das informações sobre as políticas públicas implementadas no país depois da violação denunciada e antes do julgamento do caso pela Corte Interamericana; bem sobre o aparato normativo e os mecanismos criados e em funcionamento nesse lapso temporal. Além da veracidade, é importante que essas medidas tenham continuidade após a prolação da sentença, já que a condenação ou não à adoção de medidas de satisfação se dirige ao país e não ao governo ou ao governante.

O que se quer destacar é que o país deve apresentar à OEA uma postura de Estado e não do atual governo. Essa ressalva assume imenso destaque no cenário brasileiro atual, já que as reparações indicadas no caso Herzog (julgado em 2018) ainda não foram adotadas. (...)

Em relação às medidas de satisfação previstas no caso Herzog, nota-se que o enfraquecimento ou desmonte do Mecanismo Nacional de Prevenção da Tortura (MNPT) é um desrespeito às afirmações do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. O Estado brasileiro, ao informar que havia implantado o MNPCT, levou os julgadores a afastarem medidas de reparação solicitadas pelos representantes. Nesse sentido, a Corte rejeitou o pedido de reparação de adoção de medidas de proteção a pessoas sob tutela estatal como argumento de que “a Corte considera que o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura já foi implementado, e valoriza as iniciativas do Brasil no sentido de preservar o direito à memória de Vladimir Herzog, razão pela qual julga que não cabe editar medidas de reparação adicionais a esse respeito.”

Desse modo, não poderia o atual governo, que sequer chegou a adotar outras providências para cumprir a decisão da Corte Interamericana, atuar para desmontar um mecanismo (o MNPCT), aceito como válido e em funcionamento, e que afastou a medida de satisfação para prevenção à tortura requerida pelos representantes.

O olhar atento dos casos julgados pela Corte Interamericana constitui ferramenta fundamental para o controle judicial, sobretudo quando em voga a convencionalidade de compromissos internacionais do Estado Brasileiro. No artigo intitulado “*O CNJ e o compromisso do Judiciário com a nova arquitetura dos direitos humanos*”, de autoria de Inês Virginia Soares, Melina Girardi Fachin e Valerio de Oliveira Mazzuoli, com publicação pelo Jota, em 2021, acerca da Resolução CNJ 364/2021, que criou a Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro, retrata a relevância desse esforço do julgador:

“Essa nova ordem multifacetada - que agrega as normas internacionais e as normas internas - abandona a ideia de espacialidade única para trazer à luz a conexão plúrima de normas internacionais e internas, que poderão atuar em conjunto (e, portanto, simultaneamente) em prol dos direitos humanos.

(...)

No âmbito interno, o direcionamento das decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos ao Estado brasileiro não pode ser compreendido como de atuação exclusiva do Poder Executivo, no cumprimento das medidas internacionalmente estabelecidas. A complexidade das situações de violações a direitos humanos, especialmente nas democracias latino-americanas, que lutam para se consolidar em cenários de desigualdade social, econômica e cultural, exige o envolvimento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na realização



de tarefas capazes de reverter a situação de inconvenção identificada pelos órgãos de controle internacional, como a Corte Americana de Direitos Humanos."

Bem por isso que, a presente ACP não pode passar ao largo do caso Ximenes Lopes x Brasil, dado que cuidou justamente de caso de violação à integridade física dentro de uma casa de repouso. Após o devido procedimento internacional, o próprio Estado reconheceu parcialmente a sua responsabilidade internacional em relação aos fatos. A Corte Interamericana condenou o Brasil pelas violações aos artigos 4º (vida), 5º (integridade física), 8.1 (garantias judiciais) e 25.1 (proteção judicial), em relação às obrigações contidas no art. 1.1 da CADH (dever geral de respeito e garantia dos direitos consagrados) (in <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/03/sumario-executivo-caso-ximenes-lopes-vs-brasil.pdf>. Acesso em 08/04/2025). O Sumário Executivo de Fiscalização e Monitoramento das Deliberações da Corte Interamericana de Direito Humanos do DMF do CNJ, resumiu o caso:

Segundo o apurado, Damião Ximenes Lopes foi internado em uma casa de repouso "Guararapes", como paciente do sistema único de saúde, em 01 de outubro de 1999, por questões de saúde mental. Dois dias após a internação, ele apresentou um quadro de desorientação e agressividade enquanto tomava banho e, em razão disso, foi retirado à força e submetido à contenção mecânica por um auxiliar de enfermagem e outros dois pacientes da clínica. Após nova crise no período noturno do mesmo dia, foi novamente submetido à contenção mecânica por dois dias. No dia 04 de outubro, quando a sua mãe foi visitá-lo, encontrou-o cheio de hematomas, sangrando, com a roupa suja e cheia de fezes. As mãos estavam contidas e ele apresentava dificuldade de respirar. Já em estado de agonia, gritava e solicitava apoio da polícia. Apesar da situação e de continuar submetido à contenção mecânica, foi permitido que ele caminhasse sem a adequada supervisão. Duas horas após ter sido medicado pelo Diretor Clínico do Hospital, Ximenes Lopes veio a falecer em 04 de outubro de 1999, sem contar com assistência médica no momento de sua morte.

Essa condenação pela Corte Internacional traz a imprescindibilidade da fiscalização de procedimentos adotados em locais em que ocorre a privação da liberdade do indivíduo, no caso de cuidados de Saúde Mental, constituindo o Mecanismo ferramental indispensável também para esse monitoramento. A fim de que o Sistema de Instituição de Mecanismo seja eficiente no Brasil, se faz premente, como já apontou o organismo internacional de fiscalização de controle, a existência de rede de Comitês de todos os entes federados.

Por fim, constitui importante destaque o fato de que **os Comitês Estaduais constituem sujeitos estratégicos para implementação do Plano de Ação do Pena Justa, determinado pelo STF na ADPF 347.**

Para implantação da ADPF 347, no material orientativo do **Plano de Ação da Pena Justa**, consta minuta para formação do Comitê Estadual de Políticas Penas (CEPP) a ser formado pelos Estados (ou Distrito Federal), no artigo 7º que: (negritei e grifei):

Art. 7º O Colegiado é composto pelo conjunto dos membros do Comitê de Políticas Penais, que deverá ser integrado por representantes de órgãos, entidades públicas e privadas e da sociedade civil, podendo contemplar:

(...) XVI – Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura;

(Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/2025-02-07-pena-justa-plano-e-matriz.pdf>, acesso em 07/04/2025)

Ainda no âmbito da ADPF 347, o Caderno Orientador para implantação dos Planos Estaduais e Distrital de Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucionais nas prisões brasileiras, pág 45). *Cabe destacar, ainda,*



a possibilidade de articulação com as Defensorias Públicas e com os Comitês Estaduais de Prevenção e Combate à Tortura para a viabilização da participação plena e efetiva das pessoas privadas de liberdade, por meio de estratégias que garantam a segurança, a integridade e a livre participação de todas elas.

Ou seja, a inexistência do Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura implica em possível descumprimento do Plano de Ação determinado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 347.

A autonomia do ente federativo não freia o cumprimento da Convenção, dado que está o Estado adstrito à criação de Mecanismo, sem postergação no tempo, devendo ser equivalente aos valores, aos objetivos e à estrutura mínima preceituados pela Convenção e pela Lei n.º 12.847/2013, estabelecendo a cooperação federativa com o Sistema Nacional (SNPCT). Concluo ser obrigatória a criação de Comitê (CEPCT) e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT) em modelo equivalente ao nacional, dando integralidade à proteção dos direitos humanos, em especial das pessoas privadas de liberdade.

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

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

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

Artigo 19

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

- a) Examinar regularmente o tratamento de pessoas privadas de sua liberdade, em centro de detenção conforme a definição do Artigo 4, com vistas a fortalecer, se necessário, sua proteção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes;*
- b) Fazer recomendações às autoridades relevantes com o objetivo de melhorar o tratamento e as condições das pessoas privadas de liberdade e o de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, levando-se em consideração as normas relevantes das Nações Unidas;*
- c) Submeter propostas e observações a respeito da legislação existente ou em projeto.*



Artigo 20

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

- a) Acesso a todas as informações relativas ao número de pessoas privadas de liberdade em centros de detenção conforme definidos no Artigo 4, bem como o número de centros e sua localização;*
- b) Acesso a todas as informações relativas ao tratamento daquelas pessoas bem como às condições de sua detenção;*
- c) Acesso a todos os centros de detenção, suas instalações e equipamentos;*
- d) Oportunidade de entrevistar-se privadamente com pessoas privadas de liberdade, sem testemunhas, quer pessoalmente quer com intérprete, se considerado necessário, bem como com qualquer outra pessoa que os mecanismos preventivos nacionais acreditem poder fornecer informação relevante;*
- e) Liberdade de escolher os lugares que pretendem visitar e as pessoas que querem entrevistar;*
- f) Direito de manter contato com o Subcomitê de Prevenção, enviar-lhe informações e encontrar-se com ele.*

Merece registro neste item o fato de que, nas palavras do Instituto Conectas, *duas iniciativas que objetivavam a criação e implementação de comitê e mecanismo estaduais de prevenção e combate a tortura, se deram no âmbito da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo nos anos de 2014 e 2018, com os Projetos de Lei 1257/14 e 464/18, que foram anexados em 2018 e, no mesmo ano, aprovada a proposta pela Casa Legislativa, após uma série de mobilizações da sociedade civil.* Como se sabe, o projeto foi vetado pelo governo estadual, ao argumento de vício de iniciativa. Contudo, não houve, até os dias atuais novo projeto de lei.

Para além disso, o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) narra constante recalcitrância do Governo do Estado de São Paulo para cumprir o compromisso internacional, conforme relatório de inspeção em 2023 neste estado, como acesso aos dados do sistema penitenciário, mas não só, inclusive, *o MNPCT sofreu violação de prerrogativa no que tange à sua entrada, ou seja, aguardou aproximadamente quatro horas para ter acesso aos pavilhões da unidade, sob a justificativa de que os convidados não teriam a mesma prerrogativa que os peritos e peritas do órgão, contrariando assim o artigo 9º, § 2º da Lei nº 12.847/2013* (Disponível em https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2024/10/relatorio-sp_2024.pdf, acesso em 05/05/2025). No mesmo relatório, o MNPCT conclui que *é o estado com o maior número de unidades prisionais e socioeducativas no Brasil, de maneira flagrante, além de descumprir as diretrizes do OPCAT e a legislação nacional, está dentre uma das unidades da federação que não assume compromisso mínimo com o sistema de prevenção e combate à tortura.* (...)

O relatório do MNPCT destaca que:

Para além do que foi mencionado, um estado com poucos órgãos de fiscalização atuantes vivencia problemáticas que o MNPCT já explicitou no item anterior, acerca de suas inspeções no estado de São Paulo, a saber: dificuldade de compreensão do objetivo do órgão; desrespeito às prerrogativas de entrada e de requisição de documentos; violação da prerrogativa de entrevistar pessoas privadas de liberdade no momento da inspeção, que trataremos nesse relatório. Neste contexto é factível a necessidade que, além da Defensoria Pública Estadual,



outros órgãos de fiscalização externa inspecionem e emitam relatórios acerca das unidades de privações de liberdade do estado, pois trariam, a partir do enfoque preventivo, uma perspectiva de mudança da realidade caótica vivenciada pelo sistema prisional paulista.

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

Além disso, reforça a imprescindibilidade desse instrumento no Estado de São Paulo o estado inconstitucional de coisas do sistema penitenciário, assim reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se verá no tópico a seguir.

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

Inauguro este tópico com o relevante julgamento da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347**, na qual o **Supremo Tribunal Federal reconheceu um estado de coisas inconstitucional do sistema brasileiro**, *in verbis*:

O estado de desconformidade constitucional do sistema carcerário brasileiro expressa-se por meio: (i) da superlotação e da má qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial (Eixo 1); (ii) das entradas de novos presos no sistema de forma indevida e desproporcional, envolvendo autores primários e delitos de baixa periculosidade, que apenas contribuem para o agravamento da criminalidade (Eixo 2); e (iii) da permanência dos presos por tempo superior àquele previsto na condenação ou em regime mais gravoso do que o devido (Eixo 3). Tal situação compromete a capacidade do sistema de cumprir seus fins de ressocialização dos presos e de garantia da segurança pública.

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

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024 revela que pessoas privadas de liberdade, condenados e presos provisoriamente no Brasil, nas unidades da Federação, **em 2023, era de 852.010, sendo que deste montante havia 198.704 no Estado de São Paulo**, que corresponde ao percentual de 23,32% do total, portanto, seguramente a maior população carcerária do Brasil.

Com a petição inicial, foi juntado o **relatório da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE), acerca do Diagnóstico das Inspeções do Núcleo Especializado de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2014-2019)** no sistema carcerário do Estado de São Paulo (ID [321886284](#)), resultado de 130 inspeções, cujo relatos de violação compreendem unidades prisionais com superlotação (221% nos Centros de Detenção Provisória e 167% nas Penitenciárias).



Continua o relatório da DPE, dizendo que a maior parte das unidades prisionais paulistas não tem equipe mínima de saúde, podendo se observar *inúmeras situações graves de violação concreta à saúde das pessoas presas*; no que concerne à alimentação *observa-se uma dieta muito pobre do ponto de vista nutricional, que colabora para baixa imunidade e agravos de saúde, em decorrência da falta de nutrientes necessários*, inclusive com comidas servidas estragadas e azedas; falta de acesso a água, *sendo que de 130 inspeções, apenas 17 unidades prisionais não privam a população de água, ao passo que ao menos 92 (70,8%) das unidades prisionais racionam água durante determinado período*; presos no setor disciplinar (castigo) ou no setor de medida preventiva de segurança pessoal (seguro), das 97 unidades prisionais que possuíam setor de medida preventiva de segurança pessoal, 12 não possuíam direito ao banho de sol e, em 10 unidades, o banho de sol era de apenas 1(uma) hora diária; no que diz respeito às roupas 59,2% das pessoas presas afirmaram que as roupas fornecidas são insuficientes, o que agrava eventuais problemas respiratórios e reduz a imunidade; existência de trabalho ou trabalho escravo;

A respeito da integridade física, destaque do relatório:

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

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

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

O relatório descreve minuciosamente um cenário devastador, no qual seres humanos são submetidos a toda sorte de privações e tratamentos cruéis e degradantes, com relatos da maior gravidade, a ensejar medidas adicionais que sejam capazes de dismantlar esse “estado inconstitucional de coisas”, em face dos princípios da dignidade humana, não podendo a pena ter finalidade que não seja essencialmente a especial, que consiste, unicamente, que seu cumprimento permita uma vida futura sem a prática de novos crimes.

No dizer de Mir Puig, o fundamento democrático não somente deve servir à maioria, como também deve respeitar a atender a toda a minoria e todo cidadão, na medida em que isso seja compatível com a paz social. A partir dessa perspectiva **o direito penal não somente deve defender os cidadãos dos criminosos, como também há de respeitar a dignidade do criminoso e tentar oferecer-lhe alternativas a seu comportamento criminal**. No primeiro caso impede a imposição de penas incompatíveis com a sensibilidade de nosso momento histórico: torturas, morte ... (art. 15 da Constituição Espanhola). No segundo, obriga-se a oferecer ao condenado ‘possibilidades’ para sua ressocialização e reinserção social (apud, Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni, A pena e sua execução em face dos princípios constitucionais e processuais penais, dissertação de Mestrado, São Paulo, 2002)



Destaco da ADPF nº 347/DF, em voto do eminente relator original Ministro Marco Aurélio, a assertiva, ao falar do grande contingente da população carcerária, de que:

A maior parte desses detentos está sujeita às seguintes condições: superlotação dos presídios, torturas, homicídios, violência sexual, celas imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida imprestável, falta de água potável, de produtos higiênicos básicos, de acesso à assistência judiciária, à educação, à saúde e ao trabalho, bem como amplo domínio dos cárceres por organizações criminosas, insuficiência do controle quanto ao cumprimento das penas, discriminação social, racial, de gênero e de orientação sexual.

Esse argumentado é reforçado, em razão do **Comitê Contra a Tortura das Nações Unidas admitir denúncia formulada pela DPE/SP contra o Estado brasileiro**, em 09/2023, em razão de violações praticadas em 2015 pelo Grupo de Intervenção Rápida (GIR) durante incursão no anexo do regime semiaberto de Presidente Prudente, sofrendo 240 pessoas presas revista geral sob violência física e psicológica e foram submetidas a tortura.

Além disso, realço da manifestação do Instituto de Defesa do Direito de Defesa, que: *“Embora a superlotação seja suficiente para atestar o tratamento degradante dispensado aos custodiados, o sistema carcerário de São Paulo é incompatível com a realização do mínimo existencial. Isso porque os achados revelam um ambiente insalubre, com pouca luz e ventilação, péssimas condições de habitabilidade, alimentação precária, acesso restrito à água potável e à assistência de saúde, com limitação do banho de sol, imposição de banho gelado e com naturalização da violação à integridade física, sobretudo nas incursões do GIR – Grupo de Intervenção Rápida”* (ID 348278073, pág. 10).

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

Em recente inspeção realizada pelo MNPCT no sistema criminal do Estado de São Paulo após a propositura desta ação, informação trazida pelo Ministério Público Federados, revela um cenário devastador nos locais inspecionados, com recomendações para o Estado de São Paulo

(https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2024/10/relatorio-sp_2024.pdf, acesso em 05/04/2025). Destaco do relatório:

Penitenciária Venceslau I – *“a equipe do MNPCT teve dificuldade para iniciar os trabalhos dentro da unidade. Foram aproximadamente duas horas até que a equipe tivesse o primeiro contato com o espaço e com as pessoas privadas de liberdade”(…); não há uma divisória que garanta a intimidade da pessoa presa quando ela está usando o sanitário. Também não há nenhuma contenção da água do banho que escorre para o interior da cela; (...) identificou muitas celas com paredes sujas, com infiltrações, mofo, sem lâmpadas, sanitários com problemas, não satisfazendo as exigências de higiene e saúde, conforme preveem os normativos. Várias pessoas entrevistadas relataram que os ralos das celas são abertos e por aí subiam ratos e baratas na cela no período da noite” (...); espaços de isolamento as celas possuem ventanas ao invés de janelas que dificultam ainda mais a aeração nesses locais. Tal pavilhão é conhecido como “trem fantasma” - e as celas são escuras, com pouca ventilação, com paredes muito sujas. (...) foi constatado que a unidade não dispõe de bebedouros com filtros nos espaços para livre demanda das pessoas presas. A água consumida por elas é a mesma que utilizam para seu asseio pessoal. Para as pessoas presas que se encontram no setor disciplinar, foi relatado por elas que há restrição no fornecimento neste local, isto é, a água é liberada apenas três vezes ao dia; (...) enquanto estão cumprindo a sanção disciplinar de 30 dias não recebem visita dos familiares. Muitas das pessoas entrevistadas declararam que sequer suas famílias tinham conhecimento de que se encontravam naquela unidade prisional. (...) foi marcante os inúmeros pedidos de socorro realizados pelas pessoas presas na data da inspeção. A Penitenciária I de*



Presidente Venceslau já é considerada como uma unidade de castigo, mas o setor disciplinar que existe dentro dela é chamado de “trem fantasma”, ou seja, é o castigo do castigo.(...) relatos das pessoas presas sobre a atuação dos agentes de segurança, sejam ASPs ou do Grupo de Intervenção Rápida (GIR): algemação de pessoa presa inadequada na porta da cela em situações de revista; uso inadequado e abusivo de bombas/granadas de gás, spray de pimenta, tonfas fora dos protocolos normativos; utilização de materiais artesanais não autorizados, como barras e canos de ferro.

Penitenciária Venceslau II. *A equipe teve dificuldade de realizar seu trabalho, devido à aproximação recorrente dos policiais penais durante as conversas com as pessoas presas (...) Durante as entrevistas, as pessoas privadas de liberdade informaram que estão “passando fome” e que consideram que a quantidade de refeições fornecida é insuficiente e com baixo valor nutricional.(...) Encontramos uma pessoa que estava sendo mantida isolada na enfermaria há oito meses na época da inspeção.(...) A avaliação comportamental e vigilância moral da população prisional não leva em conta as contradições existentes e produzidas dentro do ambiente do cárcere, notadamente violador de direitos.(...) As visitas sociais e íntimas são feitas aos fins de semana em pavilhões alternados. Contudo, apesar da unidade garantir este direito, o MNPCT obteve informações de que todos ficam trancados dentro das celas, inclusive as crianças menores de 12 anos; (...) Muitos relatam uso excessivo da força, falaram acerca da existência de torturas psicológicas, mais especificamente, xingamentos em razão de solicitações de melhorias na unidade, principalmente em relação à qualidade das refeições e ao atendimento de saúde.*

Penitenciária Feminina de Tupi Paulista. *No dia da inspeção, em uma das celas havia 16 pessoas e na outra, nove pessoas. As celas têm apenas uma instalação sanitária. Foi relatada a presença frequente de escorpiões e baratas nas celas devido à precariedade da estrutura. As celas possuem uma porta de ferro chapada e têm uma pequena ventana situada na lateral, a única fonte de luz natural e aeração no espaço; (...) elas informaram que chegaram a permanecer 60 dias sem tomar banho de sol nesta ala, em condições insalubres, bebendo água quente da torneira e com banheiros frequentemente entupidos e sem manutenção. Da mesma forma, disseram que recebem apenas mensalmente dois rolos de papel higiênico para dez pessoas e um sabonete; (...)O banheiro inspecionado apresenta uma estrutura degradada, com mofo, pia quebrada, vaso solto e reformas inacabadas. Neste, tem chuveiro e um vaso sanitário sem tampa e assento. As pessoas privadas de liberdade tomam banho frio; (...) Não há entrega do lanche noturno, de modo que o intervalo entre a última e a primeira refeição é de cerca de 16 a 18 horas, o que impõe um período muito longo de jejum às pessoas privadas de liberdade. Tanto no castigo quanto na ala, foi relatada a falta de caneca, de modo que as pessoas têm que tomar água na mão; (...) elas disseram que quando o absorvente acaba, elas nem sempre recebem mais; (...) elas relataram que passam por revista vexatória para ir e voltar da escola, pois tem que “pagar peladão” a cada vez, o que significa que precisam se despir e agachar na frente das demais pessoas privadas.*

Penitenciária de Dracena – ASP Adriano Aparecido de Pieri. *A cela não possui janela, de modo que tem pouca iluminação natural e ventilação cruzada.(...) As celas estavam, em geral, superlotadas, com até 19 pessoas, sendo que, em várias celas, constatamos pessoas dormindo no chão, aumentando o sufocamento do ambiente.(...) a abertura maior foi tampada com acrílico, impossibilitando a ventilação, restando apenas as duas pequenas frestas superiores. Dessa forma, não há qualquer forma efetiva de ventilação natural, ou mesmo artificial nessas celas; (...) foi relatado tanto pelas pessoas que estavam na ala disciplinar, quanto por aquelas na ala de trânsito que esse pátio não é utilizado, pois nunca são efetivamente retirados para*



banho de sol; (...) constatou-se que as pessoas privadas de liberdade na unidade são submetidas a uma situação de absoluta miserabilidade; (...) . Não é fornecido papel higiênico, que só é entregue nos dias de visita. Não há reposição das escovas de dente, de modo que algumas não estavam mais em condições de uso; (...) . A realidade que se encontra em São Paulo é de transferência do custo de manutenção da pessoa presa para o/a custodiado/a e sua família; há indícios de que as condições de trabalho na cozinha são ilícitas e até mesmo de que possam configurar o tipo penal de redução à condição análoga à de escravo, inscrito no Art. 149 do Código Penal. Isso porque, conforme relatos generalizados e consistentes, o trabalho na cozinha configura-se enquanto trabalho com jornada exaustiva, desprovido de remuneração em acordo com a legislação e mantida com base na situação jurídica de cumprimento de uma pena privativa de liberdade; (...) foram unânimes os relatos de práticas reiteradas de agressão física e psicológica na unidade; (...) durante a realização da contagem pela manhã, quando são obrigados a sair da cela, atravessar o pátio e “pagar peladão” na chamada “gaiola”, que é um local gradeado na entrada do pavilhão, onde ficam os agentes do plantão. “

Ainda foram inspecionados o Centro de Detenção Provisória Feminino de Franco da Rocha, Penitenciária “Adriano Marrey” de Guarulhos, além de Inspeções em instituições de saúde mental, em todos eles repetem-se relatos que justificam a imediata implantação do Comitê (CEPCT) e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT). Dessa inspeção, foram feitas as seguintes recomendações para que (pág. 230):

Ao Governo do Estado de São Paulo 1. Que implemente o Sistema Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, com Comitê com condições de funcionamento e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, com garantia de ao menos oito peritos e de remuneração adequada para os mesmos, além de vedação de presença de pessoas ligadas a órgãos da segurança pública ou a outros que possam representar conflito de interesses para sua atuação autônoma; 2. Que estabeleça um grupo de trabalho interinstitucional, que monitore as recomendações emitidas pelo Mecanismo Nacional e informe ao mesmo sobre as medidas adotadas dentro de seis meses;

Diante de toda a prova produzida, afirmativa de que as unidades prisionais no Estado de São Paulo, acham-se no contexto do **estado inconstitucional de coisas reconhecido pelo STF no sistema carcerário nacional, com relato de violações de toda natureza, emerge a premência de adoção de medidas de prevenção à tortura nos moldes da Convenção com a maior brevidade possível.**

Não há que se falar em discricionariedade quanto à implantação do Comitê (CEPCT) e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT). Com arrimo nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e proteção constitucional e legislativa de combate à tortura, entendo que a constituição do Comitê e Mecanismo pelo Estado de São Paulo nos moldes delineados na lei é ato vinculado, perfeitamente passível de controle pelo Poder Judiciário. De outro lado, aspectos não exigidos pela lei, para sua implementação, inserem-se na discricionariedade administrativa, da qual não cabe o controle judicial.

i.v. Poder Judiciário e Políticas públicas

As requerentes postulam a condenação, da União e do Estado de São Paulo, para que instalem o Sistema Estadual de Prevenção e Combate à Tortura, composto pelo Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT), observando-se as condições previstas no OPCAT (artigos 18 a 23) e



Recomendação n.º 05/2018 do CNPCT, com a estrutura, os recursos orçamentários e o número de cargos necessários ao adequado funcionamento do órgão e à realização de visitas periódicas (no mínimo, anuais) a todos os locais de privação de liberdade presentes no território paulista.

Em sede de tutela de urgência, o pedido consistiu em compelir os réus, a apresentarem plano de implementação de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP), com a estrutura, os recursos orçamentários e o número de cargos necessários ao adequado funcionamento do órgão e à realização de visitas periódicas (no mínimo, anuais) a todos os locais de privação de liberdade existentes no território paulista, precedido de consulta prévia aos órgãos do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e Instituições da sociedade civil.

Sustenta o Estado de São Paulo que a tese do Supremo Tribunal Federal no Tema 698 é no sentido de que a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas é excepcional, restrita a casos de flagrante omissão do Poder Executivo. Esse entendimento, entretanto, converge com a posição já externada linhas acima, de absoluta omissão do poder público estadual.

O pedido formulado insere-se na **perspectiva das chamadas demandas estruturantes**, que não impedem a sua análise e acolhimento pelo Poder Judiciário, mas exigem uma condução cuidadosa e dialógica, para construir de forma cooperada caminhos para a implantação pelo recorrido das mudanças imprescindíveis e urgentes no plano das políticas públicas, como já decidiu o **Supremo Tribunal Federal** em diversas oportunidades, das quais destaco a ADPF n. 347, que no item III da Ementa tratou das “Características dos Processos Estruturais” nos seguintes termos:

3. Os processos estruturais têm por objeto uma falha crônica no funcionamento das instituições estatais, que causa ou perpetua a violação a direitos fundamentais. A sua solução geralmente envolve a necessidade de reformulação de políticas públicas.

4. Tais processos comportam solução bifásica, dialógica e flexível, envolvendo: uma primeira etapa, de reconhecimento do estado de desconformidade constitucional e dos fins a serem buscados; e uma segunda etapa, de detalhamento das medidas, homologação e monitoramento da execução da decisão.

5. A promoção do diálogo interinstitucional e social legitima a intervenção judicial em matéria de política pública, incorporando a participação dos demais Poderes, de especialistas e da comunidade na construção da solução, em atenção às distintas capacidades institucionais de cada um.

Portanto, ante clara e profunda violação a direitos fundamentais cabe a atuação excepcional e cautelosa do Poder Judiciário na consecução das políticas públicas. Extraio do voto do Eminentíssimo relator Marco Aurélio de Melo no bojo da ADPF 347/DF que: *Repita-se a intervenção judicial surge legítima presente padrão de omissão estatal, ante a situação de violação generalizada de direitos fundamentais. Verificada a paralisação dos poderes políticos, argumentos idealizados do princípio democrático fazem pouco sentido prático.*

Em voto magistral, ainda na ADPF 347/DF, o Ministro Luís Roberto Barroso, após trazer o histórico e conceitos dos processos estruturais, concluiu:

O estado da arte quanto aos processos estruturais recomenda que, em um primeiro momento, o Judiciário decida quanto à existência do estado de desconformidade e, de modo geral, à solução genérica para seu enfrentamento, definindo fins a serem alcançados. E, em uma



segunda etapa, promova o diálogo entre autoridades, instituições e interessados, para que possam construir conjuntamente a melhor solução e detalhar sua execução, à luz dos múltiplos interesses e perspectivas envolvidos. Nessa última etapa, o Judiciário deve, ainda, decidir questões sobre as quais não esteja sendo possível construir um consenso e monitorar a implementação da solução. Havendo recalcitrância, as cortes editam ordens específicas, destinadas a remover obstáculos e impor o cumprimento de providências determinadas. Nesse sentido: RE 684.612, red. p/ acórdão Min. Luís Roberto Barroso [32].

A adoção de Plano de Ação a ser formulado e implementado pelo executivo em demandas estruturantes, com prazos razoáveis de implementação, tem sido objeto de solução perfectível pelos Tribunais Superiores, além da **ADPF 347, já mencionada, na qual o STF decidiu: determinar a elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do estado de coisas inconstitucional, com indicadores que permitam acompanhar sua implementação; ADPF 976**, em que o STF decidiu que: *formulação pela PODER EXECUTIVO FEDERAL, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, do PLANO DE AÇÃO E MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, com a participação, dentre outros órgãos, do Comitê intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), da Defensoria Pública da União (DPU) e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. Poder-se-ia citar muitos outros julgados (ADPF 709 e ADPF 635 MC-ED), para demonstrar que não há ingerência do Poder Judiciário em outro Poder, mas tomada de providências para cumprimento da Convenção Internacional.*

A instituição de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP) prescinde de **medidas de iniciativa legislativa, como bem ponderou a DPU**, sendo criados em 12 (doze) Estados da Federação por Decretos. Talvez a confusão decorra do fato de que a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, por iniciativa própria, criou o Comitê e o Mecanismo estadual, que foi vetado pelo governador, como já dito. Ademais, não há qualquer obstáculo para que **Estado de São Paulo apresente Plano de Ação**, com toda a estratégia para sua implementação. Entre tais ações, a de eventual cunho legislativo deve compor as medidas a serem adotadas. Consigno que a Convenção é de cumprimento obrigatório a todos os entes federativos e de todas as esferas de poder. É um compromisso de Combate à Tortura e Penas Cruéis e Degradantes que cabe a todas as instituições de forma cooperada, com concertação de propósitos, estratégias conjuntas e participação dos órgãos do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e instituições da sociedade civil.

Ademais, se entender pela indispensabilidade da lei, o **Poder Executivo estadual tem autonomia de iniciativa legislativa** acerca da matéria, nos termos do § 2º artigo 24 da Constituição Estadual, além disso, detém autonomia para assinatura do Pacto Federativo, como medida de **pronta adesão ao Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT)**. Tem sobretudo a autonomia e comando administrativo sobre toda a estrutura governamental para articulação de um Plano de Ação para instituição de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP), como se fez em quase todos os Estados da federação.

Concluo que não se sustenta a alegação de que não pode o Judiciário, sob pena de violação do princípio da separação de poderes, substituir o Poder Executivo na formulação de políticas públicas. De fato, não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se em formulação de política pública, dado que poderia configurar invasão indevida na função exclusiva do Poder Executivo. Avançar em aspectos específicos da concretização de um direito previsto em lei, imiscuindo-se em escolhas discricionárias, pode significar ofensa ao princípio da separação de poderes.

Entretanto, no caso presente, não se está a criar órgão e sua forma de funcionamento, dado que todos os elementos estruturantes estão previstos em convenções internacionais internalizadas formalmente, mas se decidindo pela obrigatoriedade de sua implantação, com prazo para apresentação de Plano de Ação, cujos



aspectos técnicos serão definidos pelo Poder Executivo Estadual, com assessoramento técnico do Poder Executivo Nacional, que tem a atribuição legal de centralidade e coordenação da rede de Comitês e Mecanismos.

vi. Conclusão e solução

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

Assinalo, por fim que a União Federal apresentou manifestação convergente ao pedido, além disso não tem atribuição operacional para desenvolver o Plano de Ação do Estado de São Paulo, que tem autonomia administrativa, devendo ser excluída dessa obrigação. Entretanto, deve auxiliar em nível de cooperação com o Estado de São Paulo para alinhamento com o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT). De sorte que sua participação fica restringida à cooperação ao ente federativo.

A despeito do acolhimento parcial do pedido, em respeito à decisão da Presidência do Eminentíssimo Presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Dr. Carlos Muta, reafirmada pela maioria do e. Órgão Especial, deixo de conceder nova tutela antecipada, cujo pedido poderá ser renovado oportunamente, na execução ou em sede recursal.

iii.vi. Dispositivo

Diante do exposto, **Julgo Parcialmente Procedente** a presente ação civil pública, pelo que extingo o processo com julgamento de mérito, a teor do artigo do CPC, para:

CONDENAR o Estado de São Paulo, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a apresentar plano de implementação de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP), com a estrutura, os recursos orçamentários e o número de cargos necessários ao adequado funcionamento do órgão e à realização de visitas periódicas (no mínimo, anuais) a todos os locais de privação de liberdade existentes no território paulista, precedido de consulta prévia aos órgãos do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e instituições da sociedade civil, cujo prazo deverá ser contado do trânsito em julgado;



CONDENAR a União Federal a cooperar e acompanhar o Estado de São Paulo no cumprimento da medida de implementação de Comitê e Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT/SP), devendo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, após reunião com os responsáveis do ente federativo, apresentar relatório nos autos acerca do andamento dos trabalhos de implementação, devendo ocorrer reuniões mensais, com informação, igualmente, nos autos, cujo prazo deverá ser contado do trânsito em julgado desta sentença.

Determinar que o Estado de São Paulo apresente, no prazo de 10 (dez) dias um cronograma com as etapas de cumprimento desta decisão, especialmente informando as datas, horário e local das reuniões com os órgãos da União e com os autores da presente ação, cujo prazo deverá ser contado do trânsito em julgado desta sentença;

A implementação do Plano de Ação será acompanhada na fase de execução.

Oficie-se, após o trânsito em julgado, ao Conselho Nacional de Justiça, comunicando a ausência de formação de Comitê Estadual de Combate à Tortura, prevista no Plano de Ação do Pena Justiça, a (a) Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (UMF/CNJ), nos termos da Resolução CNJ n.º 364, de 12/01/2021, especialmente os incisos IV e VIII do artigo 2º; (b) ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, que cuida da implementação da Resolução n.º 414, de 02/09/2021; e ao Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário

Intimem-se as partes.

