

**V SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM PRISÃO**

**09 A 11/12/2019, FFLCH-SUP, SÃO PAULO-SP.**

**GT 11- Graves violações dos direitos humanos na prisão**

**O desmantelamento do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e a  
inconstitucionalidade do Decreto nº 9.831, de 2019.**

**LAURA CRYSTINA SANTANA LOPES**

**UniCEUB**

**BRASÍLIA  
2020**

Laura Crystina Santana Lopes<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo científico visa a abordar o tema referente ao desmantelamento do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e à inconstitucionalidade do Decreto nº 9.831, de 10 de junho de 2019, decretado pelo Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, que exonerou e extinguiu cargos de onze peritos que constituem o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, órgão vinculado ao Ministério Público e ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Tal medida engendrou uma denúncia promovida pela entidade Justiça Global junto à Organização das Nações Unidas dado o seu caráter de enfraquecimento de ações de combate à tortura, indispensáveis para a manutenção da ordem social e promoção da dignidade humana. A recente suspensão do Decreto por ato judicial e não por uma revisão do próprio Executivo demonstra como há uma filiação ideológica do Governo à tortura, com o consequente esvaziamento das medidas de combate. A proposta de artigo científico a ser apresentado no evento visa a identificar os pressupostos dessa ideologia e a refletir acerca da legalidade e constitucionalidade do Decreto presidencial.

**Palavras-chave:** Tortura, Decreto nº 9.831 de 2019, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

**Abstract.** This paper addresses the issue of the dismantling of the National Mechanism for the Prevention and Combat of Torture and the unconstitutionality of Decree n. 9,831, of June 10, 2019, decreed by President Jair Messias Bolsonaro, who exonerated and extinguished positions of eleven experts who constitute the National Mechanism for the Prevention and Combat of Torture, a body linked to the Public Prosecution Service and the Ministry of Women, Family and Human Rights. This measure engendered a complaint filed by Global Justice with the United Nations because of its weakening of actions to combat torture, indispensable for the maintenance of social order and the promotion of human dignity. The recent suspension of the Decree by judicial act and not by a review of the Executive itself demonstrates how there is an ideological affiliation of the Government to torture, with the consequent emptying of combat measures. The proposal of a scientific article to be presented at the event aims to identify the assumptions of this ideology and to reflect on the legality and constitutionality of the Presidential Decree.

**Key words:** Torture, Decree n. 9,831 of 2019, National Mechanism for the Prevention and Combat of Torture.

## Introdução

---

<sup>1</sup> Bacharelada em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. [laura.lopes@sempreceub.com](mailto:laura.lopes@sempreceub.com)

O presente artigo visa a analisar os impactos institucionais do Decreto n. 9.831, de 2019, decretado pelo Presidente da República Federativa do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, que exonerou e extinguiu cargos de onze peritos que constituem o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, órgão vinculado ao Ministério Público e ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Tal medida demonstra a vinculação ideológica do Governo Federal à prática da tortura, crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia (nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal), dado afetar a dignidade da pessoa humana e, assim, caracterizar-se como um crime contra a humanidade.

O principal impacto do Decreto n. 9.831, de 2019, está no esvaziamento das medidas de combate à prática de tortura, legitimando-se, deste modo, o exercício de uma necropolítica, nos termos conceituais defendidos por Achille Mbembe, filósofo camaronês que ressalta as políticas de extermínio pós-modernas de Estados e sociedades de viés autoritário.

Para tanto, este artigo está dividido em quatro tópicos, excetuadas esta introdução e as considerações finais.

Inicialmente, aborda-se, de modo sucinto, a realidade das instituições penais brasileiras para fins de ressaltar a enorme violência cometida pelo Estado brasileiro com a desproteção a todos os direitos e garantias individuais diversos da limitação à liberdade de ir e vir que são atingidos pelo cumprimento da pena.

Em segundo lugar, aborda-se a falência das políticas atuais de combate à tortura dentro das unidades penitenciárias, bem como a não eficácia das medidas preventivas de violência em sociedade, demonstrando-se como inexistente uma política de segurança pública realmente efetiva e, portanto, capaz de reduzir os índices de criminalidade, punidos de modo seletivo na segunda fase de criminalização, realizada pelas instâncias judiciais, em especial.

Em terceiro momento, definem-se os traços centrais do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e os resultados obtidos com sua atuação para, em uma quarta etapa, abordar-se os efeitos do Decreto supracitado e a discussão acerca de sua reversão por decisão judicial.

Para a realização deste artigo, utilizou-se do método bibliográfico qualitativo, com levantamento de dados acerca do sistema prisional e das políticas de combate à tortura no Brasil.

## **1. A realidade das instituições penais brasileiras**

As prisões surgem em fins do século XVIII e início do século XIX com funções políticas latentes: o disciplinamento dos aprisionados para uma dulcificação de seus corpos e criação sistemática de obedientes às ordens superiores do sistema do capitalismo. A crer-se em Michel Foucault, segundo seu método genealógico contido em “*Vigiar e Punir*”, as prisões não são uma evolução humanitária da pena cruel ou de degredo, mas uma readaptação ao novo modelo político vigente em toda a Europa e, posteriormente, a nível global. Assim, é notória a vinculação entre fins políticos e o exercício do *jus puniendi* pelo Estado – que, mais do que um direito, é uma *potestade* (um poder de controle social).

Em termos ideológicos, no entanto, as prisões são mencionadas, na linguagem liberacionista da filosofia iluminista do período, como contrárias à prática abominável da tortura física; afinal, já o indivíduo levava em seu corpo as marcas do “mal” que fizera à sociedade, não cabendo ao Estado puni-lo uma segunda vez, por meio de um ritual de violência ostensiva, mas de reintroduzi-lo ao convívio social, de forma harmônica e gradativa. A função ressocializadora da pena de prisão, aliada à função retributiva de antes, marcava os novos contornos da punição estatal liberal, o que demonstrava, sob novo enfoque, o poder daquele que pune como um poder de tutela e de proteção.

Nestes termos, as prisões teriam vindo para trazer mais humanidade para aqueles indivíduos que cometeram crimes, executando-se a pena de forma mais justa e utilitária – o que tão logo demonstrou-se ser uma promessa não cumprida.

As prisões nascem em crise, ou ainda, as prisões são a crise em sociedade. A seletividade da população prisional, a retirada de direitos civis e políticos para além dos relativos à liberdade de ir e vir, a diminuição de condições dignas do cumprimento das penas – tudo indica a prisão não como um mecanismo de eficácia ressocializadora, mas como espaços de contenção dos indesejáveis ou daqueles que, por razões étnico-raciais ou de classes, não têm, sozinhos, condições de inserção na sociedade capitalista.

No caso brasileiro, somam-se à função iluminista da pena privativa de liberdade os percalços não superados de uma punição colonizadora feita contra os antigos escravos ou subalternos: a tortura contra os corpos dos presos é regra, não exceção. A ideia compassiva de uma sociedade dócil e gentil cede à realidade seu viés autoritário e opressor, por meio da ocorrência constante de práticas de violação aos direitos humanos internalizadas socialmente como triviais.

Mesma realidade é traçada pelo Conselho Nacional de Justiça, que, já em 2014, alertava para os gravames da política de encarceramento no Brasil.

Os Mutirões do Conselho Nacional de Justiça de 2019 mostraram que a população carcerária brasileira era de 812 mil presos. 41,5% são presos provisórios. Esses números não levam em conta as pessoas em prisão domiciliar. Para o levantamento, o CNJ consultou os juízes responsáveis pelo monitoramento do sistema carcerário dos 26 estados e do Distrito Federal. De acordo com os dados anteriores do CNJ, que não contabilizavam prisões domiciliares, em dezembro de 2017 a população carcerária era de 726 mil presos. (CNJ, 2019).

Nesse mesmo período,

O Relatório Mundial de Direitos Humanos, edição de 2014, elaborado pela ONG Human Rights Watch (HRW, 2014), apresentou os desafios que o país ainda precisa enfrentar, como a violência policial, o uso da tortura e a superlotação das prisões. As práticas abusivas de policiais brasileiros eram motivos de preocupação. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 1890 pessoas morreram em operações policiais no Brasil em 2012, uma média de cinco pessoas por dia. A situação precária dos presídios do país – que ganhou destaque internacional com a crise no Maranhão – também preocupava (FRIEDE, 2019, p. 221).

Os dados de 2014 foram agravados com o passar dos anos. De acordo com a Pastoral Carcerária (entidade da Igreja Católica que atua, em caráter voluntário, dentro do sistema penitenciário brasileiro), em seu estudo intitulado “*Tortura em tempos de encarceramento em massa*”, foram realizadas mais de 175 denúncias de presos brasileiros entre julho de 2014 e agosto de 2018 sobre práticas de tortura. Em um dos depoimentos um encarcerado diz: em Mato Grosso do Sul, o detento Márcio [nome fictício] pede papel e caneta para escrever um relato de tortura

que sofreu de policiais do estado. Era o ano de 2015 e ele havia tomado socos, pontapés e murros de, ao menos, doze policiais alguns meses antes.

“Fui pego por policiais militares que me levaram para o hospital e fizeram um médico me examinar. Depois me levaram para onde o carro tinha ficado. Chegando lá me bateram, tinha uns 12 policiais [...] Depois de um mês fui no hospital duas vezes, eu estava com dor do lado esquerdo muito forte, não conseguia dormir [...] eu cuspi sangue isso depois de quase dois meses de me baterem. De vez em quando no dia dá uma pontada, mas estou melhor graças a Deus. E eu os perdoo”.

Conceitua-se a tortura, segundo Guilherme de Souza Nucci:

Segundo o art. 1º, inciso I, da Convenção da Organização das Nações Unidas, de Nova York, “designa qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de uma terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido, ou seja, suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com seu consentimento ou aquiescência. Não se considerará como tortura as dores ou sofrimentos que sejam consequência unicamente de sanções legítimas, ou que sejam inerentes a tais sanções ou dela decorram”

Preferimos, no entanto, um conceito mais abrangente, entendendo por tortura qualquer método de submissão de uma pessoa a sofrimento atroz, físico ou mental, contínuo e ilícito, para a obtenção de qualquer coisa ou para servir de castigo por qualquer razão (2016)

Tal definição sobreleva em importância o fato de que a tortura não se restringe à tortura física, mas também é caracterizada como tortura todo sofrimento psicológico causado por ameaças de mal grave e imediato. Nesse aspecto, considerando-se que as prisões já foram consideradas como um *estado de coisas inconstitucional* pelo Supremo Tribunal Federal, é de se afirmar que o próprio ato de aprisionamento se constitui como uma tortura psicológica latente, tendo em vista a sua não proteção aos bens essenciais à dignidade do preso.

Nos termos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/MC/DF, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o descumprimento de direitos fundamentais de toda população carcerária permite o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional, pois as ações e omissões dos Poderes Públicos da União, Estados e do Distrito Federal permite a ocorrência de superlotação e de todas as condições degradantes do sistema carcerário brasileiro, o que, segundo o Ministro Marco Aurélio, ofende “[...] a dignidade da pessoa humana, a vedação de tortura e de tratamento desumano, o direito de acesso à Justiça e os direitos sociais à saúde, educação, trabalho e segurança dos presos” (BRASIL, 2016, p. 8).

Portanto, quando se fala em tortura, logo procura-se no corpo do indivíduo as marcas de tal agressão, mas mal sabe a pessoa que a maior marca da tortura fica em seu psicológico, fica marcada pela perda da dignidade da pessoa, fica marcada pela ausência de políticas repressoras a este tipo de agressão.

## **2. A falência das atuais políticas de prevenção e combate à tortura no cárcere**

O processo de criminalização e de prisionalização dos acusados em processo penal engendra a inserção de pessoas em um sistema carcerário constantemente carente de políticas públicas que reconheçam sua dignidade. O Estado, como ente burocrático que deveria ser o primeiro a resguardar e proteger os direitos de todos os jurisdicionados, independentemente de sua condição de liberdade ou encarceramento, é o que mais viola os direitos humanos, menosprezados pela omissão.

A garantia fundamental prevista pelo art. 5º, inciso III, da Constituição Federal (que informa que ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante) é amplamente desconsiderada e alvo, portanto, de apelo de instituições promotoras e defensoras de direitos humanos.

De acordo com a ONU, “a impunidade em casos de tortura praticados por agentes públicos contra presos se tornou a regra – e não a exceção – no sistema penitenciário brasileiro”<sup>2</sup>. No esforço de combater a prática de tortura, criou-se o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, cujas atividades, como veremos, enfrentam a não responsabilização dos agentes infratores, esvaziando-se a política.

A falência das políticas de combate à tortura pode ser examinada sob o viés conceitual de Achille Mbembe, para quem há em andamento nas sociedades pós-modernas contemporâneas uma política de morte aos indesejáveis, um saber-poder que determina quem tem direito à vida e à morte.

Define-se a necropolítica, para Mbembe, como a capacidade de a soberania “(...) definir quem importa e quem não importa, quem é “descartável” e quem não é”<sup>3</sup> e, segundo Matheus Sousa Marques e Tainah Pereira<sup>4</sup>,

O ensaio de Achille Mbembe, *Necropolítica*, trata da questão da soberania e à sustenta como expressão máxima de poder e capacidade de decisão sobre quais vidas merecem ser vividas e quais corpos são matáveis. Ou seja, a soberania permite definir quem importa e quem não importa para a lógica política vigente, quem é descartável e quem não é (p. 157).

A grande maioria das pessoas encarceradas é negra, de acordo com os dados levantados pela Pastoral Carcerária, no ano de 2018: 70% são pessoas negras, 85% são homens e 30% têm entre 18 e 24 anos. Denota-se, assim, uma seletividade prisional que encarcera, majoritariamente, a população jovem negra. Os dados de violência contra essa população permitem-nos atestar, portanto, a ocorrência de uma necropolítica, marcada por um racismo institucional.

Reis Friede (2019) traz em seu artigo a importância do cumprimento do princípio do devido processo legal, pois:

---

<sup>2</sup> REIS, Friede. As prisões brasileiras e a condição humana do encarcerado. *Revista Interdisciplinar de Direito Faculdade de Direito de Valença*. Rio de Janeiro. v. 17, n. 1, pp.215-230, jan./jun. 2019.

<sup>3</sup> MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. *Artes & Ensaios*. Rio de Janeiro, UFRJ, n. 32, 2016, p. 123-151.

<sup>4</sup> MARQUES, Matheus Sousa; PEREIRA, Tainah. Mbembe, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: N-1 edições, 2018, 80p. ISBN 9788566943504. *Mural Internacional*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 156-159, jan. 2019.



(...) o princípio do devido processo legal garante também a eficácia dos direitos conferidos ao cidadão, pois seriam insuficientes as demais garantias sem o direito a um processo regular, com regras para a prática dos atos processuais e administrativos pertinentes. Para a manutenção do Estado Democrático de Direito e efetivação do princípio da igualdade, o Estado deve atuar sempre em prol do público, através de um processo justo e com segurança nos trâmites legais do processo<sup>5</sup>.

A violação, portanto, à garantia dos direitos humanos dos presos serve a um interesse político escuso de negar dignidade a um segmento social específico, que é negro e pobre, no caso da realidade brasileira, fazendo com que a omissão no tratamento de combate à tortura atenda ao mesmo objetivo.

### **3. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura**

O Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) foi criado pela Lei nº 12.847, de 2013, em atendimento às diretrizes do Protocolo Facultativo à Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes da Organização das Nações Unidas – ONU, ratificado pelo Brasil.

O MNPCT está em funcionamento desde 2015, com a função precípua de realizar inspeções em locais de privação de liberdade, compreendida esta circunstância como a situação daquele que vive com limitações impostas como decorrência de uma pena privativa de liberdade, aplicada pelo Estado, durante ou após condenação por processo penal com garantia de ampla defesa e contraditório.

Como parte integrante do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o MNPCT é composto por onze peritos, considerados especialistas independentes no combate à tortura, aos quais franqueia-se o acesso às instalações de unidades prisionais (centros de detenção provisória,

---

<sup>5</sup> REIS, Friede. As prisões brasileiras e a condição humana do encarcerado. Revista Interdisciplinar de Direito Faculdade de Direito de Valença. Rio de Janeiro. v. 17, n. 1, pp.215-230, jan./jun. 2019.

estabelecimentos penais, hospitais psiquiátricos, abrigos, instituições socioeducativas e centros militares de detenção disciplinar), para averiguação das condições de restrição da liberdade. Aos peritos incumbe a tarefa de fiscalização e de elaboração de relatórios periódicos, com a inserção de recomendações às demais autoridades competentes que os utilizam para definição de estratégias de combate às práticas de tortura.

Também compõem o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura vinte e três membros escolhidos pela Presidência da República, cargos distribuídos entre onze representantes de órgãos do Poder Executivo federal e doze de conselhos de classes profissionais e de organizações da sociedade civil.

#### **4. Decreto nº 9.831, de 2019**

Na contramão do processo de combate à tortura, que desde de 1997 reconheceu, por meio da promulgação da Lei 9.455, a necessidade de tipificação da tortura como crime (buscando antagonizar-se a história do período de ditadura civil e militar vivido pelo País entre 1964 e 1985), decretou-se, em 2019, medida de enfraquecimento do MNPCT: o Decreto n. 9.831, de 2019, édito do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, teve como propósito remanejar os onze cargos de peritos do MNPCT para a estrutura do Ministério da Economia, exonerando-se os ocupantes de então e tornando, aos ocupantes futuros das vagas, o trabalho como voluntário e, portanto, não remunerado.

Logo depois de apresentada a proposta do Presidente, a Procuradoria-Geral da República pleiteou pela nulidade do decreto, utilizando-se do argumento de que:

Para a PGR, o decreto afronta o princípio da legalidade, já que um decreto regulamentar não pode alterar estrutura de órgão criado por lei. A Procuradoria argumenta, ainda, que o MNPCT atende a compromisso internacional assumido pelo Brasil no combate à tortura e que a manutenção dos cargos em comissão ocupados pelos peritos “é essencial ao funcionamento profissional, estável e imparcial do referido órgão que, por sua vez, é indispensável ao combate à tortura.

Com isso, uma liminar foi concedida pela 6ª Vara Cível do Rio de Janeiro que anulou parcialmente o decreto assinado em junho. O MNPCT espelhou-se, quando de sua formulação, em órgãos similares presentes em outros setenta países e, portanto, o Decreto constitui-se em afronta a tratados internacionais e ao compromisso brasileiro com a erradicação de prática hedionda, nos termos da legislação infraconstitucional vigente. Além disso, a prática demonstra uma regressão em relação aos outros países do mundo que prezam pela dignidade de seus cidadãos, sejam eles presos ou não.

Com isso, o atual governo parece apoiar a prática de atos de tortura ou, ao menos, não a considera importante no que tange ao exercício da segurança pública no Brasil. O próprio Presidente da República, quando deputado federal, no processo de impedimento constitucional da ex-Presidenta da República Dilma Rousseff, dedicou seu voto pela continuidade do processo acusatório a Carlos Brilhante Ustra, considerado um dos maiores torturadores do Brasil na época da ditadura civil e militar de 1964. Além do que, em toda a sua campanha de governo ele asseverou várias vezes que “essas pessoas agora vão morrer como baratas”, como foi noticiado na revista *Estadão* no ano de 2019.

## **5. Considerações Finais**

O artigo pretendeu demonstrar como o esvaziamento do MNPCT – Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura atende a uma finalidade política escusa de perpetuidade da prática violenta da tortura, negando aos presos provisórios e definitivos a condição de sujeitos de direitos e, portanto, de dignidade da pessoa humana.

A edição do Decreto n. 9.831, de 2019, insere-se na lógica de violências estruturais do Estado brasileiro que, marcadas pelo racismo e classismo da sociedade, veem as pessoas negras e pobres como subcidadãos, de corpos exploráveis e matáveis. Assim, opera-se na lógica de finalização do MNPCT a mesma lógica de necropolítica, desenvolvida pelo filósofo camaronês Achille Mbembe. Prova disso encontra-se na extrema seletividade da população prisional e na indecisão quanto aos modos de combate à tortura no Brasil.

## Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 Distrito Federal. Sistema Penitenciário Nacional – Superlotação 26

CARCERÁRIA – condições desumanas de custódia – Violação massiva de direitos fundamentais – falhas Estruturais – Estado de Coisas Inconstitucional – Configuração. [...] Relator: Min. Marco Aurélio, 09 de setembro de 2015. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 15 jul. 2019.

CARCERÁRIA, P. (2016). *Tortura em tempos de encarceramento em massa*. São Paulo : ASAAC.

EXAME, R. (2017). ONU: impunidade por tortura nas prisões é regra no Brasil. *Exame*. Disponível em:<https://exame.abril.com.br/brasil/onu-impunidade-por-tortura-nas-prisoos-e-regra-no-brasil/>

EXAME, R. (2018). Tortura no Cárcere: relatório denuncia violações em presídios no Brasil. *Exame*. Disponível em:<https://exame.abril.com.br/brasil/tortura-no-carcere-relatorio-denuncia-violacoes-em-presidios-no-brasil/>

REIS, Friede. As prisões brasileiras e a condição humana do encarcerado. *Revista Interdisciplinar de Direito Faculdade de Direito de Valença*. Rio de Janeiro. v. 17, n. 1, pp.215-230, jan./jun. 2019. Disponível em: [file:///C:/Users/Administrator/Downloads/755-1-1177-1-10-20191024%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrator/Downloads/755-1-1177-1-10-20191024%20(1).pdf)

ESTADÃO, R (2019). “os caras vão morrer na rua como barata, pô”. *Estadão*. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,os-caras-vaio-morrer-na-rua-igual-barata-po-diz-bolsonaro,70002957004>

BARBIERE, Luiz Felipe (2019). CNJ registra pelo menos 812 mil presos no país; 41,5% não têm condenação. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/17/cnj-registra-pelo-menos-812-mil-presos-no-pais-415percent-nao-tem-condenacao.ghtml>