

GUIA

apt

association pour
la prévention de la torture
association for the prevention of torture
asociación para la prevención de la tortura

Estabelecimento e Designação de

Mecanismos
Preventivos Nacionais

Associação para a Prevenção da Tortura

A Associação para a Prevenção da Tortura (APT) é uma organização internacional não-governamental (ONG) com sede em Genebra, Suíça. Foi fundada em 1977 pelo filantropo suíço Jean-Jacques Gautier.

A APT trabalha em prol de um mundo livre de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, conforme o que está consagrado na Declaração Universal de Direitos Humanos. A organização centraliza suas ações na prevenção da tortura, ao invés da denúncia de casos individuais ou a reabilitação de sobreviventes. Esta visão estratégica permite que a APT colabore com autoridades públicas, legisladores, membros do poder judiciário e serviços policiais e penitenciários, instituições nacionais, entidades acadêmicas e ONG comprometidos com reformas institucionais e modificação de práticas.

A fim de prevenir a tortura, a APT concentra seus esforços em três objetivos inter-relacionados e interdependentes:

1. Transparência das instituições

Fomenta o controle externo e a prestação de contas por instituições onde se encontrem pessoas privadas de liberdade, em particular através da realização de visitas independentes a estes lugares e o estabelecimento de outros tipos de mecanismos de monitoramento.

2. Marcos jurídicos efetivos

Promove que as normas internacionais, regionais e nacionais para prevenir a tortura e melhorar as condições de detenção sejam universalmente respeitadas e implementadas.

3. Fortalecimento da capacitação

Procura fortalecer a capacitação de atores nacionais, regionais e internacionais comprometidos com os direitos de pessoas privadas de sua liberdade, mediante ações de capacitação e promoção.

Associação para a Prevenção da Tortura (APT)
Route de Ferney 10, Caixa Postal 2267 – 1211 Genebra 2 – Suíça
Tel: (41 22) 919 2170 Fax: (41 22) 919 21 80
apt@apt.ch www.apt.ch

apt

association pour
la prévention de la torture
association for the prevention of torture
asociación para la prevención de la tortura

Estabelecimento e Designação de

Mecanismos
Preventivos Nacionais

Estabelecimento e Designação de Mecanismos Preventivos Nacionais

Publicado pela Associação para a Prevenção da Tortura (APT)

Publicado originalmente pela APT em inglês, em 2006, com o título: Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms

Para receber exemplares desta publicação ou para maiores informações, por favor entrar em contato com:

Associação para a Prevenção da Tortura (APT)

Route de Ferney 10

Caixa postal 2267

CH 1211 Genebra 2

Suíça

Tel: (41 22) 919 2170

Fax: (41 22) 919 2180

apt@apt.ch

www.apt.ch

COPYRIGHT © 2008, Associação para a Prevenção da Tortura (APT)

Direitos reservados. O conteúdo deste material pode ser citado ou copiado sem necessidade de se obter permissão, sempre que se cite a fonte e, se possível, que se envie uma cópia da publicação à APT. Para reprodução e/ou tradução da mesma deverá se informar e solicitar autorização diretamente à APT.

ISBN 978-2-940337-30-9

Tradução: Sylvia Dias

Releitura: Teresa Machado

Impressão: Ediouro Gráfica, Rio de Janeiro

Índice

Prólogo	vii
1. Introdução	1
2. Processo de decisão acerca de um MPN	7
2.1 Introdução	8
2.2 Transparência e inclusão	8
2.3 Informação	10
2.4 Recomendações da APT	11
3. Propósito e mandato	13
3.1 Sistema de visitas periódicas	14
3.1.1 Visitas com carácter preventivo	14
3.1.2 Visitas periódicas	16
3.1.3 Sistema de visitas	16
3.1.4 Recomendações da APT	17
3.2 O que visitar?	18
3.2.1 Introdução	18
3.2.2 Jurisdição e controle	19
3.2.3 Lugares de detenção não oficiais	21
3.2.4 Recomendações da APT	25
3.3 Competência	26
3.3.1 Diálogo construtivo com base nas visitas	26
3.3.2 Implementação de padrões internacionais	28
3.3.3 Funções adicionais	28
3.3.4 Recomendações da APT	30
3.4 Periodicidade das visitas	31
3.4.1 Introdução	31

3.4.2	Tipos de visita	31
3.4.3	Periodicidade das visitas em função dos diferentes lugares de detenção	34
3.4.4	Recomendações da APT	38
4.	Independência	39
4.1	Introdução	40
4.2	Bases para a independência	41
4.3	Independência dos membros e do corpo de funcionários	41
4.4	Procedimentos de nomeação	43
4.5	Garantias e imunidades	45
4.6	Independência financeira	49
4.7	Recomendações da APT	51
5.	Membros	53
5.1	Habilidades e conhecimentos profissionais	54
5.2	Equilíbrio de gênero e representação de grupos étnicos e minoritários	55
5.3	Recomendações da APT	56
6.	Garantias e poderes com respeito às visitas	57
6.1	Acesso a todos os lugares de detenção	58
6.1.1	Acesso a todas as instalações de todos os lugares de detenção	58
6.1.2	Escolha dos lugares a visitar	59
6.1.3	Visitas sem aviso prévio	59
6.2	Acesso à informação	62
6.3	Acesso às pessoas	64
6.4	Proteção para os detentos, funcionários e demais pessoas	66
6.5	Recomendações da APT	67

7. Recomendações dos MPN e sua implementação	69
7.1 Recomendações dos MPN	70
7.2 Relatórios	73
7.3 Recomendações da APT	74
8. MPN e sociedade civil nacional	75
9. MPN e o âmbito internacional	79
10. Decisão sobre a estrutura do MPN	83
10.1 Introdução	84
10.2 Órgão novo ou órgão existente?	84
10.2.1 Panorama geral	84
10.2.2 Comissões nacionais de direitos humanos	88
10.2.3 Defensorias do Povo	90
10.2.4 Organizações não governamentais	92
10.2.5 Mecanismos de Inspeção Penitenciária Externos e Independentes	93
10.2.6 Órgãos judiciais	93
10.2.7 Programas independentes de visitas a cargo de entidades comunitárias	95
10.2.8 Recomendações da APT	97
10.3 Mecanismos múltiplos	97
10.3.1 Critérios geográficos ou temáticos	97
10.3.2 Coerência e coordenação	100
10.3.3 Recomendações da APT	103
11. Conclusão	105
Anexo I: Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes	109
Anexo II: Princípios relacionados ao Estatuto e Funcionamento de Instituições Nacionais de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos (Princípios de Paris)	125

Prólogo

A Associação para a Prevenção da Tortura (APT) é uma organização não governamental comprometida com a prevenção da tortura e outros maus tratos no mundo. Em particular, a APT promove o estabelecimento de mecanismos de controle de carácter preventivo, tais como as visitas a locais de detenção por parte de especialistas independentes. Para a consecução de tal objetivo, a APT desempenhou um papel central na elaboração do Protocolo Facultativo à Convenção contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes das Nações Unidas (Protocolo Facultativo, daqui para frente).

O propósito do presente manual é comentar os dispositivos do Protocolo Facultativo relativos aos mecanismos preventivos nacionais (MPN) e apresentar as considerações e recomendações da APT acerca dos requisitos para o estabelecimento e funcionamento efetivos dos referidos órgãos. Pretende-se com esta obra, principalmente, oferecer assistência aos atores nacionais, governamentais e da sociedade civil envolvidos no processo de designação do MPN em seus países. Presume-se que o leitor já conte com certo grau de familiaridade com o Protocolo Facultativo razão pela qual não se pretende fazer uma introdução geral de tal documento.¹

Pouco depois da adoção do Protocolo Facultativo pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 2002, a APT redigiu um manual mais sucinto sobre o estabelecimento de mecanismos nacionais de prevenção (um documento produzido por Debra Long e Sabrina Oberson em 2003, que se adaptaria para a inclusão na publicação de 2004: *O Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes: Um Manual para a Prevenção*). Muitos acontecimentos se deram no transcurso destes anos. Enquanto se elaborava a presente obra, entrou em vigor o Protocolo Facultativo, em junho de 2006, e os primeiros se apressaram para estabelecer seus mecanismos nacionais de prevenção. O movimento em prol de novas ratificações segue tomando força. Ademais, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Estados-Partes,

¹ Para uma introdução mais geral do Protocolo Facultativo, consulte a obra publicada conjuntamente pela Associação para a Prevenção da Tortura e o Instituto Interamericano de Direitos Humanos, *O Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes: Um Manual para a Prevenção* (Genebra/San José, 2004), disponível em www.apt.ch

e as ONG se preparam para as eleições, as primeiras sessões e as visitas iniciais do Subcomitê Internacional.

Neste contexto novo e dinâmico, a APT recebe freqüentes petições tanto de assistência técnica geral como sobre questões precisas relacionadas com a interpretação e aplicação prática das disposições do Protocolo Facultativo que versam sobre os MPN. Por tal razão é que elaboramos este novo manual mais detalhado, com a intenção de ajudar os atores nacionais a encontrar soluções para os numerosos desafios que se apresentam quando da designação dos MPN em seus respectivos países. Espera-se também que o Subcomitê Internacional vá adquirindo experiência sobre estas questões nos próximos anos.

Os atores nacionais frequentemente se interessam pelo que está sendo feito em outros países para colocar em prática as disposições do Protocolo Facultativo no que se refere ao MPN. Por isso, o documento que agora se apresenta se complementa com o “Relatório sobre a situação dos MPN por país”, atualizado periodicamente. Uma versão em inglês deste documento está disponível em www.apt.ch/npm. Ainda que o enfoque comparativo possa resultar muito útil para ilustrar diversas perspectivas, a inclusão na presente publicação ou no relatório citado, de um órgão nacional de visitas a locais de detenção existente ou de um mecanismo nacional de prevenção concreto proposto por um Estado não deve ser interpretado como aprovação da APT a respeito do cumprimento por parte de tal órgão ou mecanismo de todos os requisitos estipulados no Protocolo Facultativo.

Cabe ressaltar que este manual tem como objetivo central o estabelecimento do MPN. Desta forma, as ações que os MPN devem executar ao começar seu trabalho serão tratadas somente de forma indireta. Uma descrição mais ampla desta questão, e algumas recomendações a este respeito, podem ser encontradas em outra publicação da APT: *Monitoramento de locais de detenção: um guia prático* (Genebra, 2004). Este e outros materiais práticos podem ser consultados online no site www.apt.ch, em vários idiomas.

Por último, desejo expressar meus agradecimentos aos colegas da APT e a outras pessoas – em particular Debra Long, Malcolm Evans, Antenos Hallo de Wolf e Elina Steinerte – por seu trabalho de revisão e seus comentários às distintas versões que antecederam à presente obra.

Matt Pollard

Assessor jurídico da APT
Genebra, outubro de 2006

Introdução

1

Preâmbulo

Os Estados-Partes do presente Protocolo (...)

Convencidos de que medidas adicionais são necessárias para atingir os objetivos da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (...) e para reforçar a proteção de pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes,

Recordando que os Artigos 2 e 16 da Convenção obrigam cada Estado-Parte a tomar medidas efetivas para prevenir atos de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes em qualquer território sob a sua jurisdição,

Reconhecendo que os Estados têm a responsabilidade primária pela implementação desses Artigos, que reforçam a proteção das pessoas privadas de liberdade, que o respeito completo por seus direitos humanos é responsabilidade comum compartilhada entre todos e que órgãos de implementação internacional complementam e reforçam medidas nacionais, (...)

Convencidos de que a proteção das pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis desumanos ou degradantes pode ser reforçada por meios não-judiciais de natureza preventiva, baseados em visitas regulares a centros de detenção,

Acordaram o seguinte: (...)

O Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura das Nações Unidas (Protocolo Facultativo, daqui para frente)² estabelece um sistema de visitas periódicas a lugares de detenção, a ser realizado por órgãos independentes, com o objetivo de prevenir a tortura e outras formas de maus-tratos. O enfoque inovador do Protocolo Facultativo se sustenta em dois pilares: um novo órgão *internacional* (o Subcomitê para a Prevenção da Tortura das Nações Unidas), e a obrigação para cada Estado-Parte de estabelecer ou designar de forma complementar seu próprio mecanismo preventivo *nacional* (MPN).

No direito internacional consuetudinário já existe a exigência para todos

² O Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 2002, UN Doc. A/RES/57/199, entrou em vigor em 22 de junho de 2006.

os Estados-Partes de prevenir a tortura.³ A Convenção contra a Tortura das Nações Unidas também inclui expressamente a obrigação geral para todos os Estados-Partes de tomar medidas efetivas para prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.⁴ A Convenção contra a Tortura, ademais, prevê medidas como a criminalização e persecução do delito de tortura, e a proibição de usar como prova qualquer informação obtida através de tortura, as quais os Estados-Partes devem incorporar à sua legislação nacional para prevenir e castigar a tortura.

O Comitê contra a Tortura, criado em virtude da Convenção, avalia periodicamente os progressos de cada Estado-Parte na matéria. Tal é feito baseando-se principalmente nos relatórios escritos que as autoridades governamentais e as organizações não governamentais (ONG) submetem à sede do Comitê em Genebra. Com base nestes relatórios, iniciam-se em Genebra discussões frente a frente entre o Comitê e as autoridades mencionadas, e separadamente com as ONG nacionais. Alguns Estados-Partes autorizaram igualmente que o Comitê leve em consideração queixas de particulares, as quais são respondidas por este órgão através de decisões por escrito.

As visitas do Comitê ao território de um Estado-Parte, com o consentimento expresso outorgado previamente pelo Estado em questão, são escassas. Durante os 20 anos de vigência da Convenção, o Comitê realizou investigações oficiais *in situ* nos termos do artigo 20 deste instrumento em somente 5 dos 141 Estados-Partes.⁵

Apesar da série de medidas estabelecidas de forma específica na Convenção contra a Tortura e do trabalho exercido pelo Comitê contra a Tortura, o flagelo da tortura e outros maus-tratos persiste. Por esta razão, elaborou-se o Protocolo Facultativo de forma a fornecer aos Estados uma ferramenta prática adicional que ajudará os Estados a cumprirem com as obrigações que lhes são impostas pelo direito internacional consuetudinário e pela própria Convenção. Para tal, o Protocolo Facultativo introduz um sistema de visitas periódicas a locais de detenção a ser realizado por especialistas independentes nacionais e internacionais. Este trabalho de terreno se baseia em um diálogo prático e

³ Tribunal Penal Internacional para a Ex Jugoslávia, *Fiscal v. Furundzija* (10 de dezembro de 1998), Caso nº IT-95-17/I-T, parágrafo 148.

⁴ A *Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes*, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em sua resolução 39/46 de 10 de dezembro de 1984, entrou em vigor em 26 de junho de 1987. Cf. em particular os artigos 2.1e 16. Cf. também o terceiro parágrafo do Preâmbulo do Protocolo Facultativo.

⁵ Podem ter sido realizadas outras investigações, porém de caráter confidencial.

construtivo entre os especialistas visitantes e as autoridades em escala institucional e nacional.

O Relator Especial das Nações Unidas para a tortura, explicou os fundamentos do Protocolo Facultativo nos seguintes termos:

Os fundamentos [do Protocolo] se baseiam na experiência adquirida de que a tortura e os maus-tratos normalmente se produzem em locais de detenção isolados onde aqueles que praticam a tortura acreditam estar fora do alcance de uma supervisão ou prestação de contas eficaz. Dado que a tortura é uma prática terminantemente proibida por todos os sistemas jurídicos e códigos éticos de conduta do mundo, somente pode funcionar como parte de um sistema no qual os colegas e superiores do carrasco tolerem, ou ao menos, remitam estas práticas e onde as câmaras de tortura estejam protegidas eficazmente do exterior. As vítimas de tortura ou são assassinadas ou são intimidadas de tal forma que não se atrevem a revelar o que sofreram. E, se apesar disso, denunciam ter sido vítimas de tortura, têm que enfrentar enormes dificuldades para demonstrar o ocorrido durante seu isolamento e, como suspeitos criminosos, foragidos ou terroristas, sua credibilidade é menosprezada com frequência pelas autoridades. Em consequência, a única maneira de romper este círculo vicioso é submeter os lugares de privação de liberdade ao escrutínio público e tornar mais transparente e responsável frente à supervisão externa todo o sistema em que operam os agentes de polícia, de segurança e de inteligência.⁶

O primeiro pilar do Protocolo Facultativo é o programa de visitas realizado pelo Subcomitê para Prevenção da Tortura as Nações Unidas (Subcomitê internacional ou Subcomitê daqui para frente).⁷ Este novo órgão do Protocolo Facultativo segue os passos do Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e do Comitê Internacional da Cruz Vermelha que durante muitos anos cumpriram uma função similar.⁸

O Subcomitê não requer a autorização de um Estado-Parte para qualquer visita a seu território; com a ratificação do Protocolo Facultativo o Estado dá

⁶ Relatório do Relator Especial das Nações Unidas para a questão da tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), parágrafo 67.

⁷ Cf. o artigo 2 e as Partes II e III do Protocolo Facultativo.

⁸ Para mais informações sobre o Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas, Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes, cf. www.cpt.coe.int/spanish.htm. Para mais informação sobre o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, cf. www.icrc.org.

seu consentimento para visitas de forma generalizada. Uma vez dentro do território, o Subcomitê internacional tem a faculdade de, entre outras coisas, ter acesso a qualquer lugar de detenção, a circular livremente e a conduzir entrevistas reservadas com os detentos.

O segundo pilar do Protocolo Facultativo consiste no mecanismo preventivo nacional (MPN), que deverá ser designado por cada Estado-Parte para desenvolver um trabalho similar com garantias análogas em escala local. O Protocolo Facultativo estabelece requisitos fundamentais para seu funcionamento, ao mesmo tempo que outorga certa flexibilidade a cada Estado para construir seu MPN em conformidade com seu contexto nacional próprio. O Protocolo Facultativo combina, então, a supervisão periódica de especialistas do mundo inteiro, com visitas assíduas a um número maior de unidades que serão realizadas por mecanismos nacionais de prevenção. Os MPN também estão expressamente encarregados de submeter propostas de legislação e comentar as normas vigentes ou em fase de elaboração.

Nos próximos capítulos do presente guia se oferece assessoria jurídica e prática sobre diferentes questões que podem surgir em nível nacional durante o processo de estabelecimento ou designação de um mecanismo preventivo nacional:

- transparência e inclusão do processo;
- propósito e mandato;
- independência;
- critérios para os membros;
- garantias e poderes com respeito às visitas;
- recomendações e sua aplicação;
- MPN e a sociedade civil nacional;
- MPN e o âmbito internacional;
- escolha de uma estrutura organizativa.

Processo de decisão acerca de um MPN

2

2.1	Introdução	8
2.2	Transparência e inclusão	8
2.3	Informação	10
2.4	Recomendações da APT	11

Artigo 3

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 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.⁹ 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.

2.1 Introdução

Ainda que o processo através do qual cada país determinará seu MPN possa diferir, alguns elementos deveriam estar sempre presentes. Em primeiro lugar, o processo deveria ser transparente e incluir a sociedade civil (em particular as ONG) e outros atores nacionais relevantes. Em segundo lugar, todos os participantes de tal processo deveriam dispor de informações pertinentes, incluindo um “inventário” dos órgãos de visita a locais de detenção já existentes e dados básicos sobre os locais de detenção no país. Nos próximos capítulos se explicará com mais detalhes estes aspectos.

2.2 Transparência e inclusão

Para que o trabalho do MPN seja efetivo, os funcionários governamentais e os representantes da sociedade civil devem reconhecê-lo como independente e digno de credibilidade. Para que assim seja, o próprio processo de designação do MPN deve ser inclusivo e transparente.

⁹ De acordo com o artigo 24, os Estados-Partes poderão, ao ratificar o Protocolo, fazer uma declaração para adiar o cumprimento de suas obrigações no que tange o mecanismo preventivo nacional ou o Subcomitê internacional por um período de três anos, com a possibilidade de que o Comitê contra a Tortura conceda uma prorrogação de dois anos. Um Estado-Parte não pode adiar de forma simultânea o cumprimento de suas obrigações com ambos mecanismos preventivos, nacionais e internacional.

Deverá participar das discussões o maior número possível de atores relevantes. Como ponto de partida, deveriam fazer parte do processo:

- Representantes da cúpula do poder executivo e membros relevantes da administração com conhecimentos técnicos relevantes (em todos os níveis: local, estadual e nacional);
- ONGs nacionais e demais grupos da sociedade civil;
- Instituições nacionais de direitos humanos (Comitês de Direitos Humanos e Defensorias do Povo, por exemplo);
- Organizações que já estiveram encarregadas de visitar locais de detenção (tais como corpos de inspetores, juízes de execução penal, programas comunitários de monitoramento, etc);
- Membros do Poder Legislativo que representem o governo e os partidos de oposição;
- Em alguns casos, organizações intergovernamentais e não governamentais regionais e internacionais.

A eleição de organizações ou indivíduos para representar a sociedade civil neste processo deve ser feita através de consulta com a própria sociedade civil, e não de forma unilateral pelo poder executivo. Ainda que seja importante que as ONG que lideram a defesa dos direitos humanos tomem parte nas discussões, pode-se incluir também outros grupos da sociedade civil, como centros de reabilitação para sobreviventes de tortura, associações de familiares de detentos e grupos beneficentes ou religiosos que trabalhem em locais de detenção. É importante lembrar que o Protocolo Facultativo não se aplica somente a prisões e delegacias, mas também a outros locais como unidades psiquiátricas e centros de internação de imigrantes.¹⁰ Por outro lado, [De maneira que] também deveriam se associar ao processo organizações que trabalham com grupos particularmente vulneráveis. Por exemplo, as que trabalhem com migrantes, solicitadores de asilo, refugiados, crianças, jovens e adolescentes, mulheres, minorias étnicas e culturais, e portadores de necessidades especiais.

É provável que surjam em vários países de uma mesma região questões e desafios comuns no momento de designar ou eleger o MPN. Em tais casos, a organização de eventos públicos, tais como mesas redondas para compartilhar impressões e estratégias em escala regional podem contribuir para o progresso em cada país da designação de seu próprio MPN. A participação de

¹⁰ Os distintos lugares que deverão ser abertos às visitas serão comentados no capítulo 3, seção 3.2.

ONG regionais e internacionais assim como de órgãos intergovernamentais regionais e internacionais também pode ser útil ao processo.

Para reforçar a credibilidade do hipotético MPN, o processo de escolha de sua estrutura e identidade deveria ser transparente. O governo deveria fazer uma ampla divulgação do processo, da possibilidade de se participar do mesmo, assim como dos critérios, métodos e motivos da decisão final.

2.3 Informação

O processo de designação do MPN deveria começar com um “inventário” dos órgãos que já realizam visitas aos locais de detenção no país. Tal inventário deve conter ao menos os seguintes aspectos sobre cada órgão:¹¹

- âmbito de atuação (quais locais de detenção têm o direito de visitar);
- estrutura (número de membros e funcionários, independência funcional, localização dos escritórios);
- poderes e imunidades (direito de visita sem aviso prévio, entrevistas privadas, direito à informação, etc.);
- orçamento e métodos de trabalho (número de visitas, duração e frequência das mesmas, tipo de relatório, grau de aceitação e de adoção de suas recomendações, modalidades para verificar sua aplicação, etc.).

Todos os envolvidos no processo de determinação do MPN deveriam contar com estimativas acerca do número, tamanho e localização dos lugares de detenção do país, com o texto do Protocolo Facultativo, e com uma explicação de seus dispositivos (como por exemplo, uma cópia do presente manual).

A informação objetiva acerca dos mecanismos e dos locais de detenção existentes no país ajudará os participantes a identificarem as lacunas destes mecanismos em função das características dos MPN estabelecidas no Protocolo Facultativo: por exemplo, a respeito da abrangência dos locais de detenção (segundo a definição ampla do Protocolo Facultativo), os poderes e funções necessários ao bom funcionamento dos MPN, assim como para calcular os recursos humanos e financeiros que o MPN requerirá.¹² Tal, ademais, ajudará os participantes a decidirem sobre a conveniência de se criar novas instituições ou designar alguma já existente.

¹¹ Para consultar ferramentas mais detalhadas sobre como avaliar as características-chaves dos mecanismos existentes, cf. www.apt.ch/npm.

¹² Os diversos lugares que deverão se abrir para receber visitas são comentados no capítulo 3, seção 3.2.

2.4 Recomendações da APT

- Deveriam envolver-se nas discussões sobre o MPN a mais ampla gama possível de atores relevantes, tais como funcionários governamentais, sociedade civil, instituições nacionais de direitos humanos, órgãos de visitas já existentes, parlamentares e, em alguns casos, organizações intergovernamentais regionais e internacionais.
 - O governo deveria divulgar amplamente o processo, a possibilidade de se participar do mesmo, assim como os critérios, métodos e motivos da decisão final a respeito do MPN.
 - Os participantes no processo deveriam dispor de um “inventário” dos mecanismos de visitas existentes pertinentes, uma estimativa do número, tamanho e localização aproximados dos locais de detenção do país, do texto do Protocolo Facultativo, e de uma explicação deste.
-

Propósito e Mandato

3.1	Sistema de visitas periódicas	14
3.2	O que visitar?	18
3.3	Mandato	26
3.4	Periodicidade das visitas	31

3

3.1 Sistema de visitas periódicas

Artigo 1

O objetivo do presente Protocolo é estabelecer um sistema de visitas regulares efetuadas por órgãos nacionais e internacionais independentes a lugares onde pessoas são privadas de sua liberdade, com a intenção de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

O artigo 1º do Protocolo Facultativo estabelece o propósito e os elementos chave do mesmo. Os requisitos de independência, composição e poderes dos mecanismos de visita serão descritos nos artigos seguintes e serão abordados nos capítulos 4, 5 e 6 do presente manual. No entanto, no artigo 1º aparecem várias noções sobre as quais não se dá explicação direta em nenhum outro lugar do Protocolo Facultativo:

- visitas de **caráter preventivo**;
- realizadas com **regularidade**;
- que formam parte de um **sistema geral** de visitas.

Começamos examinando estes três conceitos com maiores detalhes nas seções subseqüentes. Nos últimos pontos do presente capítulo analisaremos o tipo de lugar que serão visitados pelos mecanismos de visitas, o mandato que terão e a periodicidade de suas visitas.

3.1.1 Visitas com caráter preventivo

As visitas que sejam efetuadas em virtude do Protocolo Facultativo devem ser preventivas por natureza. Isto significa que com elas se pretende prevenir a tortura e os maus-tratos antes que os mesmos ocorram, por duas vias que se reforçam mutuamente:

- diálogo construtivo com autoridades, fundado em recomendações detalhadas surgidas de uma análise independente e especializada do sistema de detenção que se baseia em informação de primeira mão recolhida durante as visitas;
- dissuasão, que surge em razão do provável aumento na detecção de futuros casos graças à observação direta, de maneira que os responsáveis pela tortura não poderão intimidar tão facilmente aos detentos e impedir que

apresentem suas queixas formais pela certeza do controle e acompanhamento permanentes.

O Relator Especial das Nações Unidas para a tortura assim explicou:

O mero fato dos especialistas nacionais ou internacionais terem autoridade para inspecionar todos os lugares de detenção a qualquer momento e sem aviso prévio, terem acesso aos registros de prisões e outros documentos e que tenham permissão para falar com qualquer detento reservadamente e efetuar exames médicos de vítimas de tortura, tem um forte efeito dissuasivo. Ao mesmo tempo, estas visitas dão a oportunidade aos especialistas internacionais de examinar em primeira mão o tratamento que recebem os prisioneiros e as condições gerais de detenção (...). Muitos dos problemas se devem a existirem sistemas inadequados que podem ser facilmente melhorados graças a uma supervisão periódica. Visitando os lugares de detenção com regularidade, os especialistas normalmente podem engajar num diálogo construtivo com as autoridades pertinentes para ajudá-las a resolver os problemas constatados.¹³

O caráter preventivo permite, pois, distinguir ditas visitas, por seu propósito e metodologia, daquelas realizadas por outros mecanismos independentes de visitas a locais de detenção. Por exemplo, uma visita “de reação” é conduzida somente após receber-se no escritório de um órgão de denúncia, fora do local de detenção, uma queixa concreta de violação. Este tipo de visita é direcionada principalmente para resolver o problema concreto do denunciante, ou investigar e documentar o caso para aplicar as sanções cabíveis aos responsáveis.¹⁴ Outro exemplo é o das visitas humanitárias, através das quais se oferecem bens e serviços diretamente aos detentos para melhorar suas condições de detenção ou reabilitar os sobreviventes de tortura.

As visitas de caráter preventivo, por sua vez, são pró-ativas, são parte integral de um processo contínuo de análise do sistema de detenção em todos seus aspectos. As equipes multidisciplinares de especialistas independentes que realizam as visitas compartilham suas observações diretas e mantêm conversas confidenciais com detentos e funcionários dos centros de detenção. Exami-

¹³ Relatório do Relator Especial das Nações Unidas para a questão da tortura, UN Doc A/61/259 (14 de agosto de 2006), parágrafo 72.

¹⁴ As visitas “de reação” a certos fatos também podem, de forma indireta, contribuir para a prevenção reforçando a transparência e prestação de contas nos locais de detenção, porém se diferenciam de um programa de visitas conduzido com o objetivo prioritário de prevenção

nam as instalações materiais, as normas e procedimentos, e a idoneidade das garantias de proteção existentes, com o objetivo de identificar os elementos que acarretem ou possam acarretar no futuro condições ou tratamentos considerados maus-tratos ou torturas. A informação obtida será avaliada posteriormente contrastando-se com as normas e boas práticas nacionais, regionais ou internacionais, extraindo-se delas recomendações específicas e práticas que se remetem às autoridades competentes para sua aplicação, em nível institucional, regional e nacional. Tais recomendações constituem a base do diálogo construtivo com as autoridades. As discussões e visitas de acompanhamento permitem comprovar a adoção destas recomendações e introduzir ajustes nas mesmas ou elaborar novas recomendações. As visitas de caráter preventivo e o processo de diálogo pretendem melhorar as condições e o tratamento das pessoas privadas de liberdade, as condições dos locais de detenção em seu conjunto e o sistema geral de centros de detenção do Estado em questão.

3.1.2 Visitas periódicas

A noção de visitas “periódicas” implica que o mecanismo repetirá suas visitas a um dado local de detenção ao longo do tempo. A repetição é um elemento essencial de todo esquema efetivo de supervisão de lugares de detenção para a prevenção da tortura e maus-tratos. As visitas periódicas a um determinado lugar de detenção:

- permitem à equipe de visita estabelecer e manter um diálogo construtivo permanente com os detentos e as autoridades;
- ajudam a determinar o progresso ou deterioramento das condições de detenção e do tratamento dispensado aos detentos ao longo do tempo;
- ajudam a proteger os detentos de abusos, graças ao efeito geral dissuasivo pela constante possibilidade de que os abusos sejam revelados;
- ajudam a proteger os reclusos e os funcionários de represálias contra aqueles que cooperam com os mecanismos de visita durante visitas anteriores.

O fato de que as visitas devam ser periódicas impõe a pergunta sobre a regularidade necessária para que sejam efetivas e cumpram os dispositivos do Protocolo Facultativo. A questão da periodicidade mínima será tratada no item 3.4.

3.1.3 Sistema de visitas

O artigo 1º do Protocolo Facultativo estabelece de forma clara que as visitas conduzidas por mecanismos internacionais e nacionais devem formar um

“sistema”. Isto significa que os distintos mecanismos deveriam funcionar de maneira harmoniosa e organizada ou coordenada.

Isto tem conseqüências no que concerne ao direito a comunicação direta entre o Subcomitê internacional e os mecanismos preventivos nacionais. Também influi no âmbito nacional quando um Estado decide designar vários mecanismos preventivos nacionais. Para que uma pluralidade de mecanismos nacionais de prevenção em um mesmo Estado se integre em um sistema, hão de se estabelecer meios de comunicação e de coordenação entre ditos mecanismos com o objetivo de garantir que se visitem todos os lugares de detenção sob o controle e âmbito do Estado e que se realize uma análise global e se emitam recomendações coerentes para todo o Estado. Estas questões serão abordadas com mais detalhes em seções posteriores.¹⁵

3.1.4 Recomendações da APT

■ **A legislação de implementação do Protocolo Facultativo deveria incluir um dispositivo que declare o propósito de tal legislação e incorpore os termos do seu artigo 1º.**

■ **Deve-se reconhecer que as visitas preventivas, por seu propósito e metodologia, têm características distintas de outros tipos de visitas realizadas a lugares de detenção.**

■ **O sistema de visitas a cargo de um MPN deve necessariamente incluir visitas recorrentes a lugares de detenção previamente visitados.**

■ **O mecanismo nacional de prevenção de um Estado e o Subcomitê internacional, e nos casos em que haja múltiplos MPN em um mesmo Estado, os próprios MPN, devem ser designados de maneira que funcionem de forma harmoniosa ou coordenada e constituam um verdadeiro “sistema”.**

¹⁵ As relações entre cada MPN e o Subcomitê internacional serão comentadas no capítulo 9. As estratégias para se conseguir que os múltiplos mecanismos atuem de forma coerente e coordenada em um mesmo Estado serão estudadas na seção 10.3.2 do capítulo 10. As relações entre cada MPN e o Subcomitê internacional serão comentadas no capítulo 9.

3.2 O que visitar?

Artigo 4

1. Cada Estado-Parte deverá permitir visitas (...) a qualquer lugar sob sua jurisdição e controle onde pessoas são ou podem ser privadas de sua liberdade, quer por força de ordem dada por autoridade pública, quer sob seu incitamento ou com sua permissão ou concordância (doravante denominados centros de detenção).
 2. Para os fins do presente Protocolo, privação da liberdade significa qualquer forma de detenção ou aprisionamento ou colocação de uma pessoa em estabelecimento público ou privado de vigiância, de onde, por força de ordem judicial, administrativa ou de outra autoridade, ela não tem permissão para ausentar-se por sua própria vontade.
-

3.2.1 Introdução

A definição de “lugar de detenção” consignada no parágrafo 1 do artigo 4 do Protocolo Facultativo é muito extensa com o objetivo de proporcionar a mais ampla proteção possível às pessoas privadas de liberdade. Os elementos chaves da mesma são que as pessoas não podem abandonar livremente o lugar e que a detenção tenha relação com alguma autoridade pública.

Dada a importância geral da definição de “lugar de detenção” expressa no artigo 4, a legislação na qual se descreverá a competência dos MPN e seus poderes deveria incluir uma definição dos lugares aos quais o MPN terá acesso de forma a que inclua todos os lugares que constituem “lugar de detenção” segundo o parágrafo 1 do artigo 4.

Durante o processo de redação do Protocolo Facultativo, considerou-se inapropriado definir “lugares de detenção” através de uma lista fechada e exaustiva de tipos de instituição. Este enfoque teria reduzido e restringido de forma irremediável o âmbito de aplicação do sistema de visitas. Não obstante, algumas categorias estariam subtendidas na definição de “lugar de detenção” dada no Protocolo Facultativo e se poderia, apenas para efeitos de clareza, enumerar-se uma lista não exaustiva inserida em uma norma nacional, tais como:

- as delegacias de polícia;
- os centros de detenção preventiva e prisões preventivas;
- os centros de reclusão para sentenciados;

- os centros de internação para jovens e adolescentes;
- as instalações de polícia de fronteiras e de zonas de trânsito em espaços fronteiriços, portos e aeroportos internacionais;
- os centros de internação de imigrantes e solicitantes de asilo;¹⁶
- as instituições psiquiátricas;
- as instalações de serviços de segurança e de inteligência (caso tenham autoridade para efetuar detenções);
- as instalações de detenção sob jurisdição militar;
- os lugares de detenção administrativa;
- os meios de transporte para o traslado de prisioneiros (camburões policiais, por exemplo).

Além destas categorias relativamente óbvias, o artigo 4 exige que o MPN tenha acesso a qualquer lugar onde se possa deter alguém contra sua vontade e que tenha relação, ainda que indireta, com uma autoridade pública. Duas expressões-chaves da definição de “lugar de detenção” contida no artigo 4 descrevem a natureza de tal relação:

- “sob sua jurisdição e controle”¹⁷ (que parece referir-se ao território ou embarcação no qual se localize o lugar de detenção);
- “por força de ordem dada por autoridade pública, quer sob seu incitamento ou com sua permissão ou concordância” (que se refere ao *motivo* pelo qual alguém está ou poderia estar detido ali).

A seção seguinte trata mais detalhadamente a expressão “jurisdição e controle”. A seção subsequente explica porque se utiliza o termo “incitamento”, “sua permissão” e “concordância” e o verbo “podem ser” de forma a assegurar que a competência dos MPN cubra as detenções ilegais e os lugares de detenção não oficiais.

3.2.2 Jurisdição e controle

A noção de “jurisdição” mencionada no parágrafo 1 do artigo 4 também se emprega para descrever o âmbito de obrigações que são impostas aos Estados

¹⁶ Algumas vezes se afirma que os nacionais reclusos em centros de detenção são “livres para ir-se” e que podem teoricamente assentir de forma voluntária ao seu traslado para outro país. Não obstante, não há dúvida de que as pessoas que se encontram nesta situação estão privadas de liberdade no sentido do artigo 4. Cf., por exemplo, Câmara dos Lordes do Reino Unido, *A. e outros v. Secretária do Estado do Ministério do Interior* (16 de dezembro de 2004), 2004 UKHL 56.

¹⁷ A versão em francês varia ligeiramente, enfatizando de forma ainda mais forte a amplitude dos locais que abarca: “placé sous sa jurisdiction ou sous son contrôle”.

pela Convenção contra a Tortura e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.¹⁸ As opiniões do Comitê contra a Tortura e do Comitê de Direitos Humanos, órgãos estabelecidos em virtude de tais tratados, podem servir de orientação na avaliação do que constitui “jurisdição e controle” para os fins do Protocolo Facultativo.

Geralmente, o território do Estado se encontra sob sua jurisdição e controle. Uma embarcação ou avião registrado em um Estado, e talvez mesmo uma estrutura que permaneça na plataforma continental de um Estado-Parte, também serão considerados em geral sob sua jurisdição pelos efeitos da Convenção contra a Tortura.¹⁹ Segundo a jurisprudência do Comitê contra a Tortura, as noções de “jurisdição e controle” também poderão cobrir todas as áreas fora do território de um Estado-Parte que estejam “sob o efetivo controle *de fato*, seja qual for a autoridade militar ou civil que as controlem”.²⁰ Isto incluiria, por exemplo, as bases militares dos Estados-Partes no estrangeiro. Por outro lado, as embaixadas estrangeiras em um Estado-Parte provavelmente não estarão abrangidas pelas noções de “jurisdição e controle” consignadas no artigo 4 do Protocolo Facultativo.²¹

Torna-se mais complicado pronunciar-se a respeito do acesso a bases

¹⁸ Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, artigos 2 e 26. Parágrafo 1 do artigo 2 do *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos* adotado pela Assembléia Geral das Nações Unidas mediante a resolução 2200A (XXI) de 16 de dezembro de 1966, e que entrou em vigor em 23 de março de 1976.

¹⁹ Cf. J. Burgers e H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 123–124.

²⁰ Comitê contra a Tortura, “Conclusões e recomendações relativas aos Estados Unidos da América” (25 de julho de 2006), UM Doc CAT/C/USA/CO/2, parágrafo 15, e “Conclusões e recomendações relativas ao Reino Unido” (10 de dezembro de 2004) UM Doc CAT/C/CR/33/3, parágrafo 4.b. Cf. também Comitê de Direitos Humanos, “Observação Geral 31, A índole da obrigação jurídica geral imposta aos Estados-Partes no Pacto” (26 de maio de 2004), UM Doc CCPR/C/21/Ver. 1/Add. 13. É importante lembrar que no artigo 32 do Protocolo Facultativo se estabelece de forma expressa que suas disposições não afetam as obrigações impostas pelos Convênios de Genebra e seus Protocolos nem de nenhum modo o acesso aos detentos. O possível acesso do Subcomitê internacional ou de um mecanismo nacional de prevenção não pode nunca ser usado como pretexto para excluir as visitas do CICR ou de qualquer tipo em virtude dos Convênios de Genebra.

²¹ O direito internacional consuetudinário e os tratados amplamente ratificados consideram estes lugares “invioláveis” pelo Estado anfitrião, e se especifica que “os agentes do Estado receptor não poderão penetrar” em tais locais sem o consentimento do chefe da missão. Cf. o artigo 22 da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, celebrada em Viena em 18 de abril de 1961 e cuja entrada em vigor se deu em 24 de abril de 1964. Cf. também: Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th edition (Oxford: Oxford University Press, 1998) página. 356.

militares estrangeiras sediadas no território de um Estado-Parte no âmbito de um Acordo de Estatuto de Forças (SOFA, por sua abreviação em inglês). Esta questão dependerá das disposições específicas do SOFA que regula-mente as instalações em questão. Se pelo SOFA se conceda de forma clara e válida a jurisdição e controle das instalações a uma potência estrangeira, que não seja ela mesma parte do Protocolo Facultativo, é possível que o Estado anfitrião não possa, a curto prazo, autorizar o acesso do MPN às instalações. Não obstante, uma vez assinado ou ratificado o Protocolo Facultativo por um Estado, o direito internacional não permitirá que se esquive intencionalmente das suas obrigações “subcontratando” a outros Estados a “jurisdição e controle” de lugares onde se encontrem pessoas privadas de liberdade sobre seu território ordinário.²² Logo, os Estados-Partes do Protocolo Facultativo têm a obrigação de fazer tudo que esteja a seu alcance para renegociar, em particular no momento da expiração ou da renovação, qualquer Acordo de Estatuto de Forças que interfira no acesso dos MPN aos locais de detenção situados no próprio território do Estado, e de incluir cláusulas que autorizem o acesso dos MPN. Os futuros SOFA com novos Estados deverão também estabelecer desde o início o direito ao acesso.

3.2.3 Lugares de detenção não oficiais

Não basta que seja concedido aos MPN o direito de visitar lugares que o governo haja designado oficialmente como prisões, delegacias de polícia, ou outras instituições que se reconheçam publicamente como centros onde se encontram em geral pessoas privadas de liberdade por competência de uma autoridade pública. Os MPN devem poder ter acesso também a centros de detenção não oficiais, ou seja, qualquer lugar onde possa haver pessoas detidas por motivos relacionados à autoridades públicas, ainda que nenhum funcionário público tenha comandado a detenção de maneira propriamente formal.

É evidente que o Protocolo Facultativo pretendeu abranger tais locais já que no parágrafo 1º do artigo 4 se estabelece de forma explícita alternativas à “ordem” formal, como o “incitamento”, a “permissão” ou “concordância”, que servem de fundamento para garantir o acesso dos MPN. Estas noções estão incluídas no Protocolo Facultativo desde as fases iniciais de seu processo

²² Sobre esta questão que remete ao direito internacional consuetudinário, cf. o Preâmbulo e o artigo 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, assinada em Viena em 23 de maio de 1969, que entrou em vigor em 27 de janeiro de 1980.

de redação, no texto original proposto pela Costa Rica em 1991,²³ e parecem extraídas da definição de tortura dada pelo artigo 1º da Convenção contra a Tortura.²⁴

Os Estados que adotaram a Convenção contra a Tortura estavam conscientes de que, considerando-se a aversão pública e universal contra a tortura, se trata geralmente de um ato não oficial e meio secreto do qual o governo responsável tenta distanciar-se de maneira formal. Por esta razão se incorporaram ao texto de tal Convenção os conceitos de “incitamento”, “consentimento” e “aquiescência”, com o objetivo de impedir que os governos que deixaram, de maneira consciente, em mãos de agentes “privados” ou “não estatais” a prática de tortura em algum lugar de detenção não oficial possam se esquivar de suas responsabilidades por tais atos.²⁴

A repetição destes conceitos no Protocolo Facultativo indica, pois, que a definição de “lugar de detenção” não se limita aos atos de detenção legais “comandados oficialmente” em lugares de detenção “oficiais”, mas sim que cubram outros tipos de detenção “irregular”.²⁵ Esta conclusão se vê fortalecida ainda pelo fato da definição consignada pelo artigo 4 mencionar expressamente os lugares onde pessoas “podem ser privadas de sua liberdade”.²⁶

Por conseguinte, o Protocolo Facultativo exige que os MPN possam ter acesso a lugares que podem não ser delegacias de polícia, prisões ou qualquer outro lugar de detenção “oficial”, mas onde os MPN suspeitem que alguém

²³ Cf., Relatório do Grupo de Trabalho sobre o projeto de Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, 22 de janeiro de 1991, UN Doc.E/CN.4/1991/66: “qualquer lugar submetido a sua jurisdição onde se encontre ou se possa encontrar alguma pessoa privada de sua liberdade por uma autoridade pública, ou sob sua instigação ou consentimento expresso ou tácito”.

²⁴ J. Burgers y H. Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), pp. 45–46 e 120. Cf. também, C. Ingelse, *The UN Committee against Torture: an Assessment* (The Hague: Kluwer Law International, 2001), pp. 210 e 222–225.

²⁵ Veja também Relatório do Grupo de Trabalho sobre o projeto do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, 2 de dezembro de 1992, UN Doc. E/CN.4/1993/28, parágrafos 38–40.

²⁶ Cf. os relatórios do Grupo de Trabalho sobre o projeto de protocolo facultativo à Convenção contra a Tortura: UM.Doc.E/CN.4/1993/28, parágrafo 40, UN.Doc. E/CN.4/2000/58, parágrafo 30 e UM.Doc. E/CN.4/2001/67, parágrafos 43 e 45. O fato de que a competência dos mecanismos de visita cubra os lugares de detenção não oficiais ou secretos não legitima sua existência, pelo contrário, a possibilidade de que sejam descobertos por tais mecanismos deveria antes de mais nada ter um efeito de dissuasão ou preventivo. Cf. a publicação da APT, “Incommunicado, Unacknowledged, and Secret Detention under International Law, (2 de março de 2006), http://www.apr.ch/secret_detention/Secret_Detention_APT.pdf

possa estar detido contra sua vontade com envolvimento, de fato ou legalmente, de uma autoridade pública.

A Comissão de Direitos Humanos de Uganda, ainda que não tenha sido designada como MPN em virtude do Protocolo Facultativo, ilustra uma norma nacional na qual se estabelecem expressamente tais visitas. Na seção 2.1 do artigo 8 da lei relativa à Comissão de Direitos Humanos de Uganda (*Uganda Human Rights Commission Act*) de 1997, se determina:

2. (1) A Comissão cumprirá as seguintes funções:
 - (...)
 - b. visitar penitenciárias, prisões e lugares de detenção ou instalações conexas com o propósito de avaliar e inspecionar as condições dos detentos e fazer recomendações,
 - c. **visitar qualquer lugar ou edifício onde se suspeite que haja uma pessoa detida ilegalmente;** (...)
[grifo nosso]

Entre os locais de detenção não oficiais, segundo o artigo 4 do Protocolo Facultativo, estariam abrangidas as residências de propriedade privada ou outros edifícios de propriedade privada.²⁷ É certo que quando o local de detenção pertença à restrita categoria de residência privada e a suposta privação de liberdade esteja suficientemente vinculada a uma autoridade pública, se produz um conflito entre os direitos do proprietário ou ocupante do lugar e os direitos que são outorgados ao MPN em virtude do Protocolo Facultativo. Não obstante, as normas legislativas nacionais normalmente resolvem conflitos de interesse deste tipo em outros contextos e com toda probabilidade também se encontrarão soluções para o MPN.

O MPN poderá também desejar visitar unidades em construção que serão usadas para deter pessoas futuramente.²⁸ As visitas a tal lugar podem originar recomendações que implicariam modificações no projeto ou na construção que poderiam vir a ter um importante efeito preventivo.

O campo de aplicação do parágrafo 1 do artigo 4 é muito mais amplo no que

²⁷ Isto é confirmado pela preocupação expressada por alguns Estados durante o processo de adoção. Por exemplo, nos comentários do representante dos Estados Unidos no ECOSOC, segundo se refere no documento E/2002SR.38 de 12 de novembro de 2002, parágrafo 87, ao argüir que o Protocolo Facultativo colidiria com as limitações constitucionais nacionais em matéria de registro e confisco.

²⁸ Cf. os relatórios do Grupo de Trabalho sobre o projeto do Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura. UN. Doc. E/CN.4/1993/28, parágrafo 40, UN. Doc. E/CN.4/2000/58, parágrafo 30, e UN.Doc. E/CN.4/2001/67, parágrafos 43 e 45.

se refere aos lugares de detenção. Ao mesmo tempo, o objetivo do parágrafo 2 do mesmo artigo não parece claro. A inclusão deste último parágrafo no texto final do Protocolo Facultativo parece ter resultado de uma negociação diplomática. Com efeito, o parágrafo 2 surgiu de uma proposta alternativa de última hora que finalmente se incluiu juntamente com a proposta original que se manteve no parágrafo 1º.²⁹ Parece que os proponentes de cada sub-artigo nunca pretenderam que os mesmos coexistissem. Ao referir-se a “detenção ou aprisionamento (...) em estabelecimento público ou privado de vigilância” no parágrafo 2 do artigo 4 se confirma ao menos que os MPN podem ter acesso a instituições gerenciadas por empresas privadas, através de contrato ou outra modalidade, em nome do governo. Neste mesmo parágrafo 2, se ressalva a essência do conceito de privação de liberdade: a pessoa não pode abandonar o local livremente.

Também no mesmo artigo se fala em “por força de ordem judicial, administrativa ou de outra autoridade” sem mencionar o “incitamento” nem a “permissão” ou “concordância”. Isto significa que, apesar do parágrafo 1º do artigo 4, os lugares onde haja pessoas detidas sem uma ordem formal não estão regidos pelo Protocolo Facultativo? A resposta terá que ser não. Tal leitura do artigo 4 tornaria supérfluos e inaplicáveis os termos do parágrafo 1º “quer sob seu incitamento ou com sua permissão ou concordância”, criando-se uma situação absurda. Se nos detemos nos trabalhos preparatórios das sessões de redação, é patente a opinião favorável que o âmbito de aplicação do Protocolo Facultativo se estenda às dependências onde pessoas se encontrem privadas de fato de sua liberdade, sem que exista ordem formal ainda que com

²⁹ Como já se comentou anteriormente as noções de “incitamento”, “permissão ou concordância” estiveram presentes desde o começo do processo de negociação do projeto do Protocolo, em 1991. No encontro de 2001, o Grupo Latino Americano e do Caribe (GRULAC) propôs um novo projeto que mantinha estes termos e que introduziu pela primeira vez a noção de MPN. Neste mesmo encontro, os Estados Unidos propuseram uma nova redação que substituiria a redação do parágrafo 1º do artigo 4, a qual se manteve durante dez anos, e que agora aparece no parágrafo 2 da versão final. A proposta dos Estados Unidos parece não ter sido nunca debatida formalmente pelo Grupo de Trabalho: cf. o relatório do Grupo de Trabalho E/CN.4/2001/67, parágrafo 15. Ao término da sessão seguinte e final do Grupo de Trabalho (cf. o relatório E/CN.4/2002/78) a Presidente-Relatora elaborou sua própria proposta segundo a qual se combinavam os elementos das propostas do GRULAC e dos Estados Unidos. Foi então que o artigo 4 adotou pela primeira vez sua forma atual. O novo e híbrido artigo 4, proposto pela Presidente, parece não haver sido nunca objeto de discussão concreta, e imediatamente após a sessão a proposta foi apresentada (e presumidamente adotada) pela Comissão de Direitos Humanos, o ECOSOC e Assembléia Geral sem que ocorressem debates posteriores sobre uma possível conciliação com os parágrafos 1 e 2 do mencionado artigo.

o consentimento de alguma autoridade.³⁰ Também cabe ler o artigo 4 como um todo mais harmônico em seu significado, objetivo e âmbito de aplicação com conceitos similares aos estipulados na Convenção contra a Tortura. Todas estas considerações, unidas às diferenças nas versões linguísticas do parágrafo 2 do artigo 4, tornam desaconselhável sua incorporação literal nas legislações nacionais.

3.2.4 Recomendações da APT

■ **O direito de acesso dos MPN aos locais de detenção deveria estar descrito na legislação do Estado e conter uma definição dos lugares onde o MPN poderá ter acesso de maneira que aborde todos os lugares potencialmente englobados pela definição de “lugar de detenção” consignada no parágrafo 1º do artigo 4 do Protocolo Facultativo.**

■ **Em tal norma pode-se incluir uma lista de instituições ou categorias de instituições para sanar possíveis dúvidas. Não obstante, caso se insira tal lista na norma legislativa, deve-se destacar de maneira clara que se trata de uma lista não exaustiva e que remete à definição mais ampla contida no parágrafo 1º do artigo 4.**

■ **O MPN deve ter a competência e a faculdade para visitar lugares de detenção não oficiais. Os conceitos de “incitamento”, “permissão” e “concordância” apresentam particular importância na consecução de poderes de visita para o MPN, em consonância com o amplo âmbito de aplicação pretendido, e por isso devem estar inseridos na legislação nacional de implementação do Protocolo Facultativo. Para maior clareza, a autoridade encarregada de visitar os lugares de detenção não oficiais pode estar expressamente reconhecida na legislação.**

■ **A legislação nacional não deveria incorporar literalmente o texto do parágrafo 2 do artigo 4 do Protocolo Facultativo porque introduz uma ambigüidade desnecessária. Os aspectos do parágrafo 2 que deverão ser destacados são os seguintes: que o MPN deve poder visitar lugares administrados por entidades privadas; e que privação de liberdade significa, em essência, que ao indivíduo não lhe é permitido abandonar livremente o lugar.**

³⁰ Cf. os relatórios do Grupo de Trabalho sobre o projeto de protocolo facultativo à Convenção contra a Tortura: UN.Doc. E/CN.4/1993/28, parágrafos 38–40; UN.Doc. E/CN.4/2000/58, parágrafos 30 e 78; UN.Doc. E/CN.4/2001/67, parágrafo 45. No artigo 32 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados se estabelece que “se poderão acudir a meios de interpretação complementares, em particular aos trabalhos preparatórios do tratado e as circunstâncias de sua celebração [...] quando a interpretação dada[...] torne ambíguo ou obscuro o sentido [...] ou leve a um resultado manifestamente absurdo ou não razoável”.

3.3 Competência

Artigo 4

1) (...)Essas visitas devem ser empreendidas com vistas ao fortalecimento, se necessário, da proteção dessas pessoas contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

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.
-

3.3.1 Diálogo construtivo com base nas visitas

As visitas conduzidas pelo MPN estão destinadas a sustentar, juntamente com a informação procedente de outras fontes, um diálogo construtivo entre o MPN e as autoridades competentes para introduzir melhorias.³¹ A autoridade competente para cada caso poderá pertencer a qualquer instância de governo, desde a administração de um centro de detenção privado até o mais alto dos cargos nacionais.³²

O Protocolo Facultativo estabelece que o MPN, ao efetuar as visitas, deve

³¹ Artigo 22 do Protocolo Facultativo. Relator Especial das Nações Unidas sobre a questão de tortura, Relatório de 2006 apresentado à Assembléia Geral, UNDoc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), parágrafo 72.

³² O processo de recomendações, diálogo e aplicação será tratado de maneira mais detalhada no capítulo 7 do presente guia.

adotar um enfoque e ter um objetivo específico: *fortalecer* a proteção das pessoas privadas de liberdade contra todo tipo de tratamento e pena proibidos pelo direito internacional (e nacional), assim como procurar que se melhore o tratamento que recebem e suas condições de detenção. No fim do presente manual, poderíamos falar de um claro enfoque de “direitos humanos”. As visitas são o meio mais importante, ainda que não seja o único, que o MPN possui para examinar o tratamento proporcionado às pessoas privadas de liberdade. Durante as visitas, o MPN coletará diretamente informação sobre o local. Através das entrevistas com os detentos, o MPN também receberá frequentemente informação sobre as condições em que viviam e o tratamento que recebiam as pessoas detidas *antes* de chegar ao local de detenção em questão: talvez durante o momento da prisão, o traslado, ou em uma delegacia de polícia.³³ O MPN também tem a faculdade de solicitar e receber informação do governo e de outras instâncias sobre os lugares de detenção e as pessoas ali detidas.³⁴

Ademais, o MPN deve examinar a legislação vigente sobre os lugares de detenção e pessoas privadas de liberdade, comprovar, por exemplo, se é coerente com as normas internacionais, considerar se fomenta de maneira apropriada melhores condições de detenção e propõe diretrizes a respeito. Para facilitar o trabalho do MPN neste âmbito, o governo deverá enviar sistematicamente ao MPN os projetos de lei relevantes, de maneira que disponha de tempo suficiente para estudá-los e emitir suas opiniões. De acordo com a alínea c) do artigo 19, também caberia a possibilidade de que o próprio MPN possa apresentar propostas de novas normas legislativas e reformas à legislação vigente.

De toda esta informação se nutre, de maneira geral, o diálogo permanente entre o MPN e o Estado em torno da melhora das condições dos lugares de detenção e da prevenção da tortura e de outros maus-tratos. A discussão deveria ser permanentemente impulsionada pelas recomendações elaboradas pelo MPN e as medidas e repostas oferecidas pelas autoridades em reação a estas. De acordo com a alínea b) do artigo 19, o MPN deve ter a faculdade de dirigir-se de maneira pontual a distintas autoridades de um mesmo Estado, dependendo da localização ou do tema ou assunto da recomendação a ser discutida e dependendo se é uma questão local, referente a apenas um ou alguns lugares, ou, pelo contrário, se afeta o conjunto do sistema ou do país.

³³ O direito de realizar entrevistas reservadamente está disposto na alínea d) do artigo 20 e será abordado no item 6.3.

³⁴ O artigo 20 é comentado no item 6.2.

3.3.2 Implementação de padrões internacionais

Dado que o propósito do Protocolo Facultativo é ajudar os Estados a implementar os instrumentos de direitos humanos do direito internacional e as normas pertinentes em matéria de privação de liberdade, a legislação nacional deve oferecer ao MPN a faculdade de considerar e aplicar o direito internacional e demais normas em consonância com a alínea b) do artigo 19 do Protocolo Facultativo. A legislação nacional para a implementação do Protocolo deveria confirmar que o MPN sempre aplicará a norma que proporcione maior proteção às pessoas privadas de liberdade.

3.3.3 Competências adicionais

O ciclo de visitas, recomendações e acompanhamento das recomendações deve ser parte central do mandato de todo MPN estabelecido de acordo com o Protocolo Facultativo. Não obstante, os Estados podem criar um mecanismo com um mandato mais amplo ou designar um órgão existente cujo mandato já seja mais extenso. Isto poderia fazer com que o MPN promovesse uma maior gama de direitos, ou promovesse os direitos de uma categoria mais genérica de indivíduos, como é o caso de uma comissão nacional de direitos humanos. A combinação de funções do MPN com um rol de competências mais amplo pode dar origem a sinergias positivas; no entanto, algumas combinações de funções podem acarretar certos desafios e riscos adicionais, enquanto outras deveriam sempre ser evitadas.

Por exemplo, caso se confira a uma instituição a competência combinada para realizar as visitas previstas no Protocolo Facultativo e a responsabilidade de processar formalmente ou mediar denúncias individuais (como aquelas originadas durante a visita), poderiam surgir na prática sérios obstáculos para a consecução dos objetivos do Protocolo Facultativo. A relação de cooperação entre o MPN e os funcionários governamentais, na qual se apóia o diálogo construtivo proposto pelo Protocolo Facultativo, poderia ser difícil de ser mantido se os próprios funcionários forem objeto de ações judiciais por parte do MPN. As pessoas, os detentos, os funcionários, e demais indivíduos, podem mostrar-se relutantes a conversar abertamente com o MPN caso temam que a sua identidade ou a informação que fornecem possam tornar-se públicas no futuro (no transcurso, por exemplo, de um processo judicial ou uma audiência). A responsabilidade de investigar denúncias individuais ou de pronunciar-se a seu respeito pode também gerar uma carga importante de trabalho suplementar que na prática poderia superar a capacidade do MPN para desenvolver, como é cabível, um programa rigoroso de visitas de caráter preventivo.

Por outro lado, a faculdade de iniciar um processo formal em decorrência de denúncias individuais recolhidas durante uma visita de caráter “preventivo” pode constituir um exemplo prático adicional para que as autoridades levem a sério as recomendações do MPN. Pode igualmente reforçar a confiança de um detento no sentido de que o tempo que dedique a falar com membros da equipe de visitas pode vir a acarretar alguma consequência positiva para si.

Também se podem adotar medidas intermediárias: por exemplo, nada no Protocolo impede que um MPN especializado inclua entre suas recomendações “às autoridades competentes” que a instituição encarregada de processar as denúncias ou o fiscal correspondente investigue um caso individual determinado.³⁵

Se, tendo considerado cuidadosamente os possíveis problemas e benefícios de um rol de competências combinado, o Estado determinar que uma única instituição atuará como MPN e como canal para as denúncias individuais, seria necessário criar uma clara divisão interna de funções (uma estrutura administrativa formalmente dividida, escritórios fisicamente independentes, diferentes funcionários, sistemas de arquivo separados, etc) para garantir que as funções de visita e diálogo estabelecidas no Protocolo Facultativo não venham a ser afetadas por outros mandatos. Ademais, a entidade responsável pelas visitas também poderá recomendar à instância encarregada dos casos individuais que processe uma denúncia individual e realize uma investigação independente, com o consentimento prévio de tal procedimento por parte de quem prestou a denúncia.

Podem surgir dificuldades mais sérias caso o governo pretenda combinar o mandato de visitas de caráter preventivo com funções que não estejam direcionadas a promover os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade. Por exemplo, muitas vezes os funcionários de inspeção administrativa são orientados a promover uma série de objetivos governamentais, tais como avaliar os resultados financeiros de uma instituição de acordo com as diretrizes do Executivo, ou fomentar medidas de segurança mais estritas para reduzir o risco de fuga. Ainda que o governo possa encontrar uma forma de equilibrar estes interesses potencialmente conflitantes, o MPN deveria considerar sempre seu trabalho desde a ótica do avanço dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, em consonância com o mandato que lhe é conferido pelos artigos 4 e 19.

Para tanto, não se deverá confiar a um MPN funções adicionais que possam

³⁵ Como se verá no capítulo 6, em tais casos, a questão de quanta informação o MPN pode compartilhar com a autoridade encarregada da investigação dependerá do consentimento das pessoas entrevistadas.

entrar em conflito com a competência estabelecida no Protocolo Facultativo: por exemplo, seria inoportuno outorgar ao MPN a tarefa de reduzir gastos de maneira a alcançar objetivos orçamentários, porque de tal poderia-se derivar consequências negativas para as condições das pessoas privadas de liberdade. Igualmente, não será conveniente que um MPN sinta-se impedido de propor medidas custosas, porém necessárias, porque está simultaneamente encarregado de avaliar se as instituições alcançam as metas financeiras estipuladas.³⁶

3.3.4 Recomendações da APT

■ **O mandato do MPN deve ter uma perspectiva de “direitos humanos”:** para fortalecer a proteção de pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros maus-tratos, e para promover a melhoria de suas condições de detenção.

■ **O governo deverá enviar sistematicamente os projetos de lei ao MPN para solicitar sua opinião. O MPN deverá ser capaz de elaborar propostas de nova legislação e reformas de leis vigentes.**

■ **A legislação de implementação do Protocolo deverá permitir, e expressamente autorizar, que o MPN leve em consideração o direito internacional e outras normas, além da legislação nacional, e execute aquela que ofereça proteção mais ampla aos detentos.**

■ **A instituição que se designe como MPN poderá ter um mandato mais amplo do que aquele outorgado pelo Protocolo Facultativo.**

■ **Se uma única instituição atuar como MPN e de receptor de denúncias individuais, seria necessário uma clara divisão interna de funções para garantir que não prejudique o trabalho preventivo estabelecido pelo Protocolo Facultativo em razão de outra função. Isto incluiria, por exemplo, uma divisão formal da estrutura administrativa, escritórios fisicamente independentes, funcionários distintos, sistemas de arquivo separados, etc.**

■ **O MPN não deverá combinar a competência para visitas de caráter preventivo com outras funções cujo objetivo principal não seja promover os direitos humanos das pessoas privadas de liberdade, como, por exemplo, reduzir gastos ou reduzir o risco de fuga.**

³⁶ A preocupação acerca da dificuldade para reconciliar as atividades dos órgãos de visita independentes com as funções de outros órgãos de inspeção contribuíram para que, em outubro de 2006, o Reino Unido decidisse pôr fim aos seus planos de fundir o atual gabinete do Inspetor Chefe de Prisões de Sua Majestade (Her Majesty's Chief Inspector of Prisons), (que será nomeado como parte do MPN) com outros corpos de inspetores de justiça penal. Cf. Parlamento do Reino Unido, Comitê Conjunto de Direitos Humanos, 20o Relatório de Sessão 2005–2006, 22 de maio de 2006, pp. 17–20; também, Câmara dos Lordes do Reino Unido, Relatório oficial de terça-feira 10 de outubro de 2006, Volume N° 685, Parte N° 188, colunas 167–187.

3.4 Periodicidade das visitas

3.4.1 Introdução

O Protocolo Facultativo exige que o próprio MPN tenha poder para determinar a periodicidade das visitas a locais de detenção que realiza em função da informação que recebe de diversas fontes. Em geral, supondo que contamos com um número suficiente de especialistas independentes dotados dos poderes necessários para conduzir visitas, quanto mais frequentes sejam as visitas, mais efetivo será o programa de prevenção de violações.

Na prática e na maioria dos casos, o número total de visitas que é capaz de realizar um MPN dependerá dos recursos econômicos e humanos que o Estado lhe haja atribuído.³⁷ Em troca, o orçamento deverá preestabelecer uma certa frequência e duração das visitas que o MPN estime necessárias para cumprir as disposições do Protocolo Facultativo.

Para tais fins, o presente capítulo sugere algumas linhas diretrizes para assistir à avaliação dos recursos econômicos e humanos necessários e a elaboração de propostas orçamentárias para o MPN.³⁸ Em primeiro lugar, tecemos comentários em função dos diferentes tipos de visita, e depois, dos diferentes lugares de detenção, incluindo os fatores que possam determinar uma maior ou menor frequência das visitas a um determinado local de detenção.

3.4.2 Tipos de visita

3.4.2.1 Programa misto

Um programa efetivo de visitas de caráter preventivo combina visitas mais completas com outras mais breves e *ad hoc*. A frequência mínima das visitas a qualquer lugar de detenção dependerá do tipo de visita, tipo e categoria do lugar visitado, as conclusões das visitas anteriores, e a presença ou não de outras fontes de informação não governamentais confiáveis. Em geral, os lugares com problemas mais sérios serão os que requerem receber visitas mais frequentemente.

Podemos citar o Inspetor Chefe de Instituições Penitenciárias da Inglaterra e Gales (*Chief Inspector of Prisons for England and Wales*)³⁹ como um exemplo

³⁷ O item 4.6 do capítulo 4 aborda os processos adequados para outorgar fundos para os MPN preservando ao mesmo tempo sua independência financeira.

³⁸ As recomendações propostas neste capítulo se baseiam na experiência de Barbara Bernath e Esther Schaufelberger do Programa de Visitas da APT.

³⁹ Para maiores informações, cf. <http://inspectors.homeoffice.gov.uk/hmiprison/>. Cabe mencionar que o mandato desta entidade não se estende a todos os lugares de detenção definidos no Protocolo Facultativo; as visitas a outros lugares do Reino Unido serão conduzidas por distintas instituições que também serão designadas como MPN.

de órgão de visitas existente (que será designado como parte do MPN na Grã-Bretanha) que desenvolve um programa de visitas pormenorizadas com visitas *ad hoc*. O Inspetor Chefe e seus funcionários, organizados em 5 equipes de inspeção, conduzem uma inspeção geral anunciada a cada centro penitenciário ao menos a cada 5 anos. Tais visitas duram cinco dias de trabalho. Entretanto, o corpo de inspetores procede a visitas de acompanhamento realizadas sem aviso prévio, cuja duração é variável e depende da gravidade dos problemas identificados. Os lugares de alto risco são objeto de visitas mais completas, geralmente anunciadas, que duram cinco dias, os demais lugares recebem visitas breves, sem aviso prévio, que podem durar entre dois a quatro dias.

Alguns órgãos nacionais existentes realizam um monitoramento contínuo, por exemplo, mediante programas comunitários sustentados por voluntários que visitam os lugares de detenção com muita frequência. Ainda que este tipo de visitas tenda a ser a mais frequente em alguns países, são realizadas por órgãos que dificilmente podem cumprir com todos os requisitos do Protocolo Facultativo para os MPN, de maneira que habitualmente atuarão melhor como fonte de informação para o MPN do que como parte integrante deste.

Em seguida, abordaremos esta questão em função do tipo de visitas.

3.4.2.2 Visitas pormenorizadas

O objetivo das visitas pormenorizadas é realizar uma análise detalhada do sistema de detenção, direcionada a detectar as causas profundas que dão ou podem dar lugar à tortura e a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (incluindo as condições de detenção de acordo com padrões internacionais), e formular recomendações sobre como abordar estes problemas de um ponto de vista prático e normativo.

O livro da APT intitulado *Monitoramento de locais de detenção: um guia prático* sugere como se deveria proceder para que uma visita desta natureza alcance resultados efetivos.⁴⁰ Em cada visita de tipo exaustivo a equipe de visitas deverá entrevistar um número substancial de detentos. Tais visitas deverão durar entre um e quatro dias completos de trabalho em função do tamanho da população carcerária. Apenas como exemplo, para estimar a duração deste tipo de visitas podemos considerar os seguintes parâmetros:

- Para um número inferior a 50 detentos, a visita deverá durar ao menos uma jornada inteira;
- entre 50 e 99 detentos, deverá durar ao menos dois dias,

- entre 100 e 299 detentos, deverá durar ao menos três dias,
- para um número superior a 300 detentos serão necessários ao menos quatro dias.

As visitas pormenorizadas realizadas em delegacias implicam geralmente visitas a várias dependências policiais em uma área determinada sendo que serão necessários também vários dias de trabalho.

Este tipo de visitas exige uma equipe multidisciplinar de especialistas, que tenham habilidades e conhecimentos profissionais que permitam compreender o contexto particular do tipo de detenção que irão inspecionar (cf. o parágrafo 2 do artigo 18 do Protocolo Facultativo).⁴¹ A APT recomenda que, para as visitas pormenorizadas, a equipe de visitas seja composta por pelo menos três especialistas.

3.4.2.3 Visitas ad hoc

As visitas de tipo *ad hoc* ocorrerão como parte das visitas pormenorizadas. Elas têm geralmente como objetivo dar seguimento às recomendações e assegurar que as pessoas reclusas não tenham sofrido qualquer represália. Estas visitas deverão ser realizadas inesperadamente de forma a garantir seu efeito dissuasivo. Por conseguinte, é importante que tais visitas sejam de natureza aleatória e que o MPN tenha direito de acesso a qualquer lugar de privação de liberdade, a qualquer momento, sem aviso prévio (cf. Seção 6.1.3). As visitas *ad hoc* poderiam ocorrer também como resposta a uma situação inesperada (uma morte ocorrida dentro da prisão, uma rebelião, etc) ou para investigar uma situação específica.

As visitas deste tipo são normalmente mais curtas do que as visitas pormenorizadas e podem ser realizadas por equipes de visitas menores. A APT recomenda que aproximadamente um terço do tempo que o MPN dedique às visitas se destinem às visitas do tipo *ad hoc*.

3.4.2.4 Monitoramento contínuo

O objetivo das visitas de monitoramento contínuo é estabelecer no local de privação de liberdade uma presença diária, ou quase diária, de pessoas externas a tal local. Esta presença quase ininterrupta tem como efeito dissuadir as autoridades e os funcionários do lugar de detenção de cometer abusos. Contribui ainda para melhorar as condições de detenção e fazer para que sejam mais humanas e aumentem as possibilidades de reinserção social das pessoas

⁴¹ A composição do MPN será tratada mais detalhadamente no capítulo 5.

privadas de liberdade uma vez que sejam libertadas. Em alguns casos, aqueles que efetuam visitas adotam funções de mediador, contribuindo para resolver alguns problemas individuais ou coletivos dos reclusos. Para garantir disponibilidade e presença contínua, em alguns casos, os mecanismos de visita contam com o apoio de voluntários não profissionais que residem em comunidades próximas à instituição.

Conduzir visitas de monitoramento sem elaborar relatórios analíticos e sem emitir recomendações formais não é suficiente para cumprir com o mandato confiado a um MPN (cf. as alíneas b e c do artigo 19 do Protocolo Facultativo). A magnitude dos programas de monitoramento contínuo desenvolvidos por voluntários não profissionais pode significar um desafio importante para os Estados no momento de alocar recursos e estabelecer um marco normativo apropriado para cumprir com todos os requisitos do Protocolo Facultativo no que concerne às habilidades e conhecimentos profissionais, à independência, e ao respeito das prerrogativas e imunidades outorgadas aos membros do MPN.

Ainda que geralmente não seja apropriado designar este tipo de mecanismo de monitoramento, que funciona com base em voluntários, como parte integrante do MPN, os mesmos podem, não obstante, ser um complemento valioso para os programas de visitas pormenorizadas e de visitas ad hoc realizadas pelo MPN. Podem ser particularmente importantes como fonte externa de informação para os MPN. Por exemplo, podem ajudar a determinar quais lugares devem ser visitados com maior frequência e quais instalações de um estabelecimento deverão ser visitadas com prioridade e direcionar melhor as perguntas que o mecanismo poderia formular.

O MPN também poderá recomendar a realização de visitas de monitoramento contínuo como medida cautelar enquanto se implementam as recomendações emitidas pelo MPN que surgiram através da realização de visitas pormenorizadas. O monitoramento contínuo efetuado por grupos de voluntários pode contribuir para fortalecer os laços entre a comunidade e as pessoas detidas e, deste modo, suavizar as tensões que possam surgir nos locais de detenção reforçando assim os pilares do trabalho do MPN baseados no diálogo construtivo.

3.4.3 Periodicidade das visitas em função dos diferentes lugares de detenção

Certas categorias de lugar de detenção comportam, pela sua natureza, maiores riscos que se cometam maus-tratos e, desta forma, deverão ser objeto de visitas

pormenorizadas ao menos uma vez por ano, em média (com a possibilidade sempre de realizar visitas *ad hoc* entre tais visitas), como por exemplo:

- as delegacias ou escritórios da polícia, com problemas já conhecidos;
- os centros de detenção preventiva;
- os lugares com uma alta densidade de grupos particularmente vulneráveis.

As delegacias ou unidades de polícia são lugares que demandam particular atenção no que se refere à prevenção da tortura e maus-tratos. A pressão exercida sobre os funcionários das forças de segurança para obter informação dos detentos talvez alcance aqui seu nível máximo. O movimento e transferência das pessoas detidas que permanecem nas delegacias é normalmente rápido e importante. A natureza transitória da população reclusa pode limitar a conformação de grupos que exerçam uma pressão contínua para melhorar as condições de detenção do lugar em questão. É certo que, devido ao alto número de delegacias na maioria dos países, pode tornar-se difícil para o MPN visitar a todas ao menos uma vez por ano. Por conseguinte, a APT recomenda que os MPN realizem no mínimo uma visita exaustiva uma vez por ano, com visitas *ad hoc* entre aquelas, a cada **delegacia de polícia onde saiba que existam problemas**, e que simultaneamente se desenvolvam visitas pormenorizadas e *ad hoc* a delegacias selecionadas aleatoriamente durante o curso do ano.

As visitas frequentes aos **centros de detenção preventiva e cadeias públicas** são importantes não somente para a prevenção da tortura e maus-tratos nos locais em questão, como também porque tais lugares podem constituir uma fonte de informação valiosa sobre as condições e o tratamento que as pessoas receberam nas delegacias onde foram detidas. Estes dados são cruciais para que o MPN determine quais delegacias deve visitar entre as centenas ou milhares existentes no país. Por esta razão, os centros de detenção preventiva e cadeias públicas deverão ser visitados pelo MPN ao menos uma vez por ano, sempre com a possibilidade de realizar visitas *ad hoc* entre aquelas. Os lugares de detenção com alta concentração de detentos pertencentes a grupos **particularmente vulneráveis** também deverão ser objeto de visitas pormenorizadas ao menos uma vez por ano (sempre com a possibilidade de realizar visitas *ad hoc* entretanto). Esta categoria inclui geralmente centros especializados ou lugares com alta densidade de pessoas migrantes, mulheres, crianças, jovens e adolescentes, pacientes psiquiátricos, minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas, povos indígenas, ou pessoas com necessidades especiais. Os riscos específicos que tais grupos correm podem dever-se a discriminação

manifesta ou a falta de medidas específicas que os membros de tais grupos possam necessitar para satisfazer suas necessidades básicas.⁴²

Idealmente, **outras categorias de lugares de detenção**, como por exemplo as prisões, deverão receber visitas de monitoramento com periodicidade mínima anual. Não obstante, como ponto de partida, estes lugares de detenção deverão receber em média uma visita do tipo exaustivo pelo menos a cada três anos, com a possibilidade sempre de ser objeto de visitas *ad hoc* entre aquelas.

O MPN deveria considerar uma série de fatores que afetem os lugares concretos de detenção para determinar a frequência das visitas que realizará nesta categoria de local de detenção. O MPN deveria analisar a informação procedente de diversas fontes para determinar a frequência de suas visitas a tais locais (visitas anteriores, entrevistas com detentos que se encontravam anteriormente neste lugar, investigações, relatórios, etc.).

Com base em tal informação, cada lugar em que se saiba ou se suspeite que haja problemas significativos e casos de tortura ou maus-tratos, assim como em cada lugar onde se saiba que as condições de detenção são ruins e inferiores às demais instituições do país, o MPN deverá também realizar visitas de monitoramento pormenorizadas ao menos uma vez ao ano, com a possibilidade de realizar visitas *ad hoc* entre aquelas, independentemente do tipo de instituição. De fato, o Relator Especial das Nações Unidas para a questão da tortura afirmou que os MPN “devem conduzir visitas a lugares de privação de liberdade maiores ou mais controversos a cada poucos meses e, em alguns casos, em intervalos até mais curtos”.⁴³

Em outros lugares de detenção, alguns fatores poderão justificar visitas menos frequentes, como por exemplo:

- a existência de programas de monitoramento desenvolvidos por outros órgãos de visitas (que não sejam parte do MPN) independentes, reconhecidos, que tenham ademais a faculdade e obrigação de fornecer informação ao MPN acerca dos lugares de detenção; ou
- uma visita exaustiva realizada previamente pelo MPN, da qual não se registraram sérios problemas ou riscos de tortura ou maus-tratos, onde se constataram boas condições de detenção e uma cooperação exemplar por parte dos funcionários.

⁴² Cf. por exemplo a publicação do Comitê de Direitos Humanos, *Hamilton v. Jamaica*, Comunicado Nº 616/1995, UN Doc. CCPR/C/66/D/616/1995 (28 de julho de 1999), parágrafo 8.2.

⁴³ Relator Especial das Nações Unidas para a questão da tortura, Relatório de 2006 apresentado à Assembléia Geral, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), parágrafo 71.

Se ocorrerem tais circunstâncias precisas em lugares que não sejam delegacias, centros de detenção preventiva, centros com alta densidade de grupos particularmente vulneráveis, ou outros lugares onde se saiba ou se suspeite que haja problemas significativos, um MPN poderá realizar com menos frequência as visitas do tipo pormenorizadas. Em nenhum caso e sob nenhuma circunstância se deve demorar mais do que cinco anos para realizar visitas pormenorizadas a um lugar de privação de liberdade oficial.

Adicionalmente, o Protocolo Facultativo não contempla que a distância ou isolamento geográfico de um determinado lugar de detenção ou as limitações de ordem econômica, logística ou humana do MPN possam ser utilizados como desculpa por um Estado para reduzir, abaixo do mínimo requerido, a frequência das visitas a um local de detenção. Em princípio, a proteção oferecida pelo MPN às pessoas privadas de liberdade através de suas visitas não deverá variar em função da localização geográfica do lugar onde se encontra detida. No capítulo 10 estudaremos a possibilidade de descentralizar as atividades dos MPN como meio para fazer frente a estes desafios.

3.4.4 Recomendações da APT

Para avaliar a frequência das visitas a cargo de MPN deverá se assegurar que os programas de monitoramento:

- combinem visitas pormenorizadas mais longas, (de um a quatro dias de duração, realizadas por uma equipe de visita multidisciplinar composta ao menos por três especialistas), com visitas ad hoc mais curtas (em intervalos aleatórios, que possam ser conduzidas por equipes mais reduzidas);
- destinem às visitas ad hoc aproximadamente um terço do tempo total que o MPN reserva para a realização de visitas;
- realizem, em média, uma visita exaustiva, ao menos uma vez por ano, com a possibilidade em todo momento de realizar visitas ad hoc entre aquelas, em cada um dos seguintes lugares:
 - delegacias com problemas conhecidos, incluindo ainda visitas a outras delegacias escolhidas de maneira aleatória;
 - centros de detenção preventiva;
 - lugares com alta concentração de grupos particularmente vulneráveis;
 - qualquer outro centro no qual se saiba ou se suspeite que ocorram problemas significativos, incluindo casos de tortura e maus-tratos ou condições de detenção deficientes em comparação com outras instituições do país;
- conduzam visitas pormenorizadas a cada lugar de detenção ao menos uma vez a cada três anos, em média (ainda que preferencialmente com maior frequência), incluindo ademais visitas ad hoc entre aquelas;
- visitem de maneira exaustiva cada local de detenção oficial com uma frequência nunca inferior a cinco anos, e que caso ocorram intervalos tão longos entre as visitas que seja com base em informações relevantes e precisas sobre o local em questão.

O Protocolo Facultativo não considera que a distância e o isolamento geográfico de um centro de detenção ou limitações impostas ao MPN pelo Estado, de caráter econômico, logístico ou de recursos de pessoal, constituam uma razão válida para que um lugar de detenção receba menos visitas do que é exigido.

Independência

4.1	Introdução	40
4.2	Bases para a independência	41
4.3	Independência dos membros e do corpo de funcionários	41
4.4	Procedimentos de nomeação	43
4.5	Garantias e imunidades	45
4.6	Independência financeira	49
4.7	Recomendações da APT	51

4

Artigo 18

1. Os Estados-Partes deverão garantir a independência funcional dos mecanismos preventivos nacionais, bem como a independência de seu pessoal. (...)
 4. Ao estabelecer os mecanismos preventivos nacionais, os Estados-Partes deverão ter em devida conta os Princípios relativos ao “status” de instituições nacionais de promoção e proteção de direitos humanos. [“Princípios de Paris”].
-

4.1 Introdução

As visitas dos MPN não conseguirão prevenir a tortura ou outros maus-tratos de forma eficaz, a menos que estes mecanismos gozem de real independência. O parágrafo 1 do artigo 18 do Protocolo Facultativo contém o principal dispositivo pelo qual se exige que os Estados tomem medidas para garantir a independência funcional dos MPN.

O parágrafo 4 do artigo 18 faz referência aos “Princípios relativos ao estatuto das instituições nacionais para a proteção e promoção dos direitos humanos” das Nações Unidas (também conhecidos como “Princípios de Paris”) que descrevem com maior detalhe as medidas que protegem a independência de tais instituições.⁴⁴ No entanto, os Princípios de Paris foram criados pensando-se inicialmente em instituições de direitos humanos com objetivos genéricos e mandatos mais amplos (como as comissões nacionais de direitos humanos). De maneira que alguns aspectos dos Princípios não foram incluídos no Protocolo Facultativo e outros são superados mediante alguns dispositivos mais detalhados do Protocolo.

Nas sessões seguintes, examinaremos diversos aspectos relativos à independência funcional.⁴⁵

⁴⁴ Princípios relativos ao estatuto das instituições nacionais para a proteção e promoção dos direitos humanos, Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas A/RES/48/134 (Anexo) de 20 de dezembro de 1993 (“Princípios de Paris”).

⁴⁵ Cf. igualmente a obra publicada conjuntamente pelo Conselho Internacional para Estudos de Direitos Humanos e o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, *Avaliar a Eficácia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos*. Genebra, 2005, [daqui para frente, “Avaliar as INDH”], assim como a série N° 4 de capacitação profissional do Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas, *Instituições nacionais de direitos humanos: Manual sobre a criação e o fortalecimento de instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos*. Genebra 1995, [daqui para frente, “Manual INDH”]

4.2 Bases para a independência

Princípios de Paris

A2. Uma instituição nacional deve ter uma área de atuação abrangente, sendo a mesma prevista na constituição ou em lei, especificando-se sua composição e esfera de competência;

A independência do MPN será prejudicada se o governo tiver a autoridade legal para, à sua discrição, dissolver ou substituir o MPN, ou modificar sua esfera de competência, composição e faculdades. O mesmo ocorrerá quando o Executivo não pretenda realmente exercer tal autoridade, já que é a própria situação de vulnerabilidade que prejudica a independência dos MPN. Por esta razão, o MPN deve ser criado através de um texto constitucional ou legislativo no qual se estabeleçam aspectos chave tais como o processo e critérios para eleição de membros, a duração do cargo, o rol de competência, as faculdades, o orçamento e prestação de contas.⁴⁶ É preferível, e a independência do mecanismo será ainda mais favorecida, que a sua base legal seja de ordem constitucional ao invés de basear-se somente em lei ordinária.⁴⁷

Igualmente, a lei através da qual se estabeleça o MPN não deverá posicioná-lo, ou a seus membros, sob o controle institucional de um ministério ou ministro de governo, gabinete ou conselho executivo, Presidente ou Primeiro Ministro. A única autoridade com competência para modificar a existência, mandato ou faculdades do MPN deverá ser a própria legislação.⁴⁸ A lei deverá proibir expressamente que os ministros e outros funcionários possam dar instruções, direta ou indiretamente, ao MPN.⁴⁹

4.3 Independência dos membros e do corpo de funcionários

Os membros do MPN devem ser especialistas e independentes das autoridades estatais, tanto ao nível pessoal como profissional.

Geralmente, não deverão pertencer aos MPN pessoas que estejam ocupando simultaneamente um cargo no sistema judiciário penal ou que o tenham feito recentemente. Ainda que este requisito afete especialmente membros do Minis-

⁴⁶ Cf. Avaliar as INDH, *ibid.*, pp. 14–17 e Manual INDH, *ibid.*, pp. 10–11.

⁴⁷ Cf. Avaliar as INDH, *ibid.*, p. 16.

⁴⁸ Cf. Avaliar as INDH, *ibid.*, pp. 14–17 e Manual INDH, *op.cit.*, pp. 10–11.

⁴⁹ Avaliar as INDH, *ibid.*, p. 14.

tério Público ou defensores públicos, também se aplica a juízes⁵⁰ de execução penal e demais juízes. É muito provável que surjam conflitos de interesse, reais ou aparentes, se um membro do MPN desempenha simultaneamente diversas funções com respeito a uma pessoa detenta ou a um determinado tipo de detentos, instituições ou funcionários.⁵¹

É evidente que os membros do MPN também têm que gozar de independência em seu caráter pessoal no que se refere ao governo executivo, ou seja, não devem ter vínculo pessoal algum de lealdade política, estreita amizade ou relações profissionais anteriores com atores políticos relevantes pertencentes ao Poder Executivo, nem com funcionários de polícias civis ou militares e forças de seguranças públicas. Ademais, o trabalho do MPN poderá ser seriamente comprometido caso um potencial membro do mecanismo seja considerado como parcial, ainda que de fato atue de maneira imparcial.

O MPN deverá ter autoridade para escolher e empregar seu próprio corpo de funcionários com base nos requisitos e critérios que ele mesmo determine.⁵² O Conselho Internacional para Estudos de Direitos Humanos e o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos afirmam que os funcionários de instituições nacionais de direitos humanos “não deveriam ser terceirizados ou alocados automaticamente de outros setores do serviço público”.⁵³ De forma a garantir sua autonomia operacional, o MPN deve igualmente ter autoridade exclusiva para estabelecer seu próprio regulamento interno e procedimentos sem que estes possam ser modificados por organismos externos.⁵⁴

Os Princípios de Paris sugerem que, em geral, as instituições de direitos humanos poderiam incluir representantes do “Parlamento” e das “Entidades Administrativas”. Não obstante, no contexto do Protocolo Facultativo, não seria apropriada a presença no MPN de parlamentares membros do partido do governo ou de outros representantes governamentais (que já pertençam ao âmbito político ou administrativo), mesmo que seja na qualidade de assessor. Para começar, o Protocolo Facultativo dispõe que os MPN e as autoridades do Estado deverão engajar num diálogo sobre as possíveis medidas que deverão ser adotadas para implementar as recomendações do MPN.⁵⁵ Resta

⁵⁰ Para maiores detalhes acerca das inspeções judiciais, cf. mais abaixo a seção 10.2.6 do capítulo 10.

⁵¹ Cf. Avaliar as INDH, *ibid.*, p. 14–17

⁵² *Ibid.*, p. 15

⁵³ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁴ Cf. Manual INDH, *op.cit.*, p. 11, parágrafo 71.

⁵⁵ Protocolo Facultativo, artigo 22.

claro, então, que é incabível a possibilidade que representantes das autoridades governamentais participem nas discussões e deliberações do MPN que levem à adoção de recomendações. Em segundo lugar, o MPN no marco de seu trabalho terá indubitavelmente acesso à “informação confidencial” como, por exemplo, depoimentos pessoais que possam vulnerar as pessoas e que, em conformidade com o parágrafo 2 do artigo 21, não deverão ser revelados ao governo. Estas observações, somadas às funções específicas que distinguem os MPN de instituições nacionais de direitos humanos, mais gerais, excluem a possibilidade que representantes do governo, independentemente do seu cargo, integrem o MPN.

4.4 Procedimentos de nomeação

Princípios de Paris

B3. A nomeação de seus membros deve ser realizada através de atos oficiais, com especificação da duração do mandato, de modo a assegurar mandato estável, sem o que não pode haver independência. O mandato pode ser renovável, desde que seja respeitado o pluralismo na instituição.

Inserir os princípios e procedimentos que regem a nomeação dos membros do MPN numa norma legal pode desempenhar um papel fundamental para garantir a independência do mecanismo. Tal norma deverá definir:

- o método de nomeação;
- os critérios para a nomeação;
- a duração do mandato;
- o regime de imunidades e prerrogativas;
- os procedimentos de destituição.

O Poder Executivo não deverá poder designar ou nomear diretamente um membro do MPN, ainda que isto não exclua a possibilidade do Chefe de Estado proceder a uma cerimônia de nomeação formal uma vez o membro haja sido escolhido por outro órgão.⁵⁶ O processo de nomeação deve exigir que sejam realizadas consultas ou que se envolva de forma direta uma ampla variedade de grupos da sociedade civil, como organizações não governamentais, organizações sociais e profissionais, universidades e outros especialistas na maté-

⁵⁶ Avaliar as INDH, op.cit., p. 16.

ria. Uma possibilidade seria a criação de um órgão especial para a nomeação composto por representantes das entidades acima referidas. Outra seria o estabelecimento de um comitê parlamentar que supervisione o processo de consultas (ainda que esta opção somente será satisfatória se existir uma separação real entre o poder legislativo e o executivo).⁵⁷ Em determinadas circunstâncias também se poderá optar por um processo de consulta liderado por uma comissão judicial de nomeações independentes.

O Conselho Internacional para Estudos de Direitos Humanos e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos recomendam que a duração dos mandatos para a maioria das instituições nacionais de direitos humanos de “um período mínimo de cinco anos seria razoável: os integrantes dispõem de tempo suficiente para serem eficazes sem estar expostos demasiadamente às preocupações por seu futuro profissional”.⁵⁸ Por exemplo, o projeto de lei para a implementação do Protocolo Facultativo na Argentina estabelece mandatos renováveis de quatro anos para cada um dos dez membros do MPN.

Para assegurar certa continuidade é importante considerar a possibilidade de intercalar o término do mandato dos membros, para evitar que seus mandatos expirem todos de uma vez e se vejam substituídos por uma equipe totalmente nova. Por exemplo, é por esta razão que o Subcomitê internacional utiliza um sistema de mandatos intercalados.

Durante o período estipulado para o seu mandato, os membros deverão contar com sólidas garantias de permanência no cargo. Ou seja, caso ocorra alguma razão, os membros do MPN unicamente poderão ser destituídos com um voto aprovado por ampla maioria (por exemplo de três quartos dos integrantes) ou do Parlamento (quando somente um ou dois membros sejam parte do MPN), e isto somente quando existam evidências de uma falta grave de ética profissional.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid p. 14

4.5 Garantias e imunidades

Artigo 35

Os membros do Subcomitê de Prevenção e dos mecanismos preventivos nacionais deverão ter reconhecidos os privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções. (...)

Artigo 21

2. Informações confidenciais obtidas pelos mecanismos preventivos nacionais deverão ser privilegiadas (...)

O artigo 35 do Protocolo Facultativo estabelece que “se reconhecerá” aos membros dos MPN “os privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções”. Os parágrafos 22 e 23 da *Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas*,⁵⁹ que são aplicáveis diretamente ao Subcomitê internacional,⁶⁰ deve servir de fonte de inspiração sobre a questão das imunidades para os membros dos MPN:

- Durante a vigência de seu mandato e em relação com as suas funções, os membros do MPN gozarão de:
 - imunidade contra prisão e detenção e contra a apreensão de seus bens pessoais;
 - imunidade contra o confisco ou controle de qualquer material ou documento;
 - não interferência em suas comunicações.
- Durante e depois do exercício do cargo gozarão de:
 - imunidade contra toda ação judicial por qualquer ato, seja de caráter oral ou escrito, realizado em cumprimento de suas funções como membro do MPN.

Cada membro do MPN deverá gozar destas prerrogativas e imunidades. No entanto, tendo em vista que a finalidade destas medidas é garantir a indepen-

⁵⁹ *Convenção sobre os privilégios e imunidades das Nações Unidas, aprovada pela Assembléia Geral em 10 de fevereiro de 1949 com entrada em vigor em 10 de fevereiro de 1949.*

⁶⁰ Na segunda frase do artigo 35 do Protocolo Facultativo se lê: “Aos membros do Subcomitê de Prevenção deverão ser reconhecidos os privilégios e imunidades especificados na seção 22 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, de 13 de fevereiro de 1946, sujeitos às disposições da seção 23 daquela Convenção”.

dência do MPN e não o benefício pessoal de seus membros, o conjunto dos membros do MPN poderá, mediante voto aprovado por uma clara maioria (por exemplo, de dois terços ou três quartos), retirar estas imunidades em casos e circunstâncias particulares que assim o exijam.

A Defensoria do Povo da República Tcheca (*Czech Public Defender of Rights*), que foi designada como MPN naquele país, oferece um exemplo ilustrativo em sua legislação nacional:

Não se poderá iniciar um procedimento penal contra o Defensor do Povo sem o consentimento da Câmara dos Deputados [Parlamento]. Caso a Câmara se negue a conceder tal aprovação, será impossível realizar tal ação contra o Defensor do Povo durante a vigência de seu mandato.⁶¹

Algumas imunidades continuarão protegendo os membros dos MPN mesmo quando já tenham finalizado seus mandatos. Por exemplo, a respeito dos atos e omissões realizados no exercício de suas funções, tais como as entrevistas com pessoas privadas de liberdade. Assim, os membros de uma delegação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha que sejam cidadãos do Estado anfitrião gozam de imunidade, mesmo após já terem finalizado seus serviços em tal delegação, contra qualquer forma de processo judicial ou administrativo (incluindo-se a apreensão ou detenção pessoal); tampouco poderão ser chamados a dar depoimentos como testemunhas ou fornecer provas.⁶²

No que se refere à proteção da informação em poder do MPN (coletiva ou individualmente), o artigo 21 do Protocolo Facultativo reforça as garantias genéricas estabelecidas pelo artigo 35. Não poderá ser revelado à ninguém,

⁶¹ Item 1 do parágrafo 7 da lei tcheca sobre o Defensor do Povo (*Czech Law on the Public Defender of Rights*), em sua edição como emenda 381/2005 Coll, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2006 e está disponível em <http://www.ochrance.cz>. Cf. igualmente, o parágrafo 145 da Constituição da República da Estônia: “Os cargos penais serão apresentados ao Ministro da Justiça [MPN da Estônia] somente mediante proposta do Presidente da República e com a aprovação da maioria dos membros do Riigikogu [Parlamento]”. O artigo 211 da Constituição da Polónia dispõe que o Comissionado dos Direitos da Cidadania [MPN da Polónia] “não poderá ser declarado responsável penalmente nem privado de sua liberdade sem o consentimento prévio do Parlamento”. Estipula-se, ademais, que o Comissionado “não será detido ou preso, exceto quando seja preso cometendo um delito e seja necessária sua detenção para garantir o desenvolvimento adequado do procedimento penal. Em tal caso, “se notificará o Presidente (Marshal) do [Parlamento] (...) quem ordenará sua imediata liberação” [a tradução dos textos citadas nesta nota é nossa]

⁶² Item 11 do artigo 10 do modelo de Acordo de Sede do CICV, de acordo com a análise de Gabor Rona em seu artigo “O privilégio do CICV de não testemunhar: confidencialidade em ação” (2002); Revista Internacional da Cruz Vermelha N° 845, 207–219. Cf. também a Lei do Defensor do Povo de 1975, item 26 (o Defensor do Povo é um dos órgãos nomeados para atuar como MPN na Nova Zelândia).

nem sequer às autoridades do governo executivo ou do poder judiciário, a informação que de acordo com a legislação nacional tenha “caráter reservado”. Ou seja, o artigo 21 exige que o Estado assegure que a legislação nacional não permita nem o registro nem a busca e apreensão de informação confidencial em posse do MPN, nem a obrigação de revelá-la por qualquer outro procedimento. Em consequência, caso não exista no país tal lei, deverá se promulgar uma lei de caráter penal, civil ou administrativo, que estabeleça uma exceção para os MPN contra os confiscos e apreensões por parte das autoridades.

O Protocolo Facultativo não prevê expressamente exceções às garantias estabelecidas no artigo 21. As garantias mais fortes estabelecidas pelas leis nacionais são normalmente as que se outorgam aos governos no que concerne aos “segredos de Estado”, que são absolutamente confidenciais. Logo, em ordem de importância, comumente as leis nacionais garantem ao advogado e ao seu cliente o segredo profissional. Neste caso as exceções são extremamente limitadas: por exemplo, um juiz pode cancelar tal garantia caso se trate de um documento elaborado pelo advogado com o único propósito de ajudar seu cliente a cometer um delito; também, em raras ocasiões, quando o acusado demonstre que tal informação é a única que lhe permitiria defender-se de maneira satisfatória numa ação criminal.⁶³

Em princípio, e segundo o Protocolo Facultativo, não cabem exceções às garantias que protegem a informação confidencial obtida pelo MPN através de suas observações e durante as entrevistas realizadas em suas visitas. Para que o MPN funcione de forma eficaz, as pessoas entrevistadas devem ter a certeza que a informação que passam ao MPN não será revelada posteriormente. Assim, não se deverá permitir que os advogados façam pressão para obter informação coletada pelo MPN, com o pretexto de que possa conter dados sobre delitos; tal prejudicaria substancialmente a proteção oferecida pelo artigo 21. Tendo em vista que a principal atividade do MPN é coletar informação sobre supostos casos de maus-tratos, poderia tornar-se fácil para os funcionários do governo violar as garantias de confidencialidade que protegem a informação coletada pela MPN invocando-se o necessário “cumprimento da lei”.

Outra questão relativa às garantias sobre a confidencialidade da informação consiste em definir o papel que desempenha a pessoa que presta a informação. No caso do segredo profissional entre o advogado e seu cliente, normalmente se diz que quem goza da proteção é o cliente, não o advogado, já que se o cliente consente livremente em revelar a informação, ele ou ela poderá abrir mão de

⁶³ Cf., e.g., *R. v. McClure*, [2001] 1 S.C.R. 445 (Tribunal Supremo do Canadá).

tal garantia independentemente da opinião do advogado. No entanto, dada a função que o MPN desempenha e a situação de vulnerabilidade intrínseca na qual se encontram as pessoas privadas de liberdade, é evidente que este aspecto do segredo profissional entre advogado e cliente não pode ser transferido para o contexto do Protocolo Facultativo. Ainda que segundo o parágrafo 2 do artigo 21 o MPN não possa comunicar qualquer informação pessoal sem o consentimento do interessado, isto não significa que se possa pedir ao MPN que revele aquela informação a terceiros pessoas. Em tais casos, tanto o MPN como o interessado teriam que autorizar sua divulgação.

O artigo 7 da lei da República Tcheca sobre o Defensor do Povo oferece um exemplo de aplicação nacional:

(4) Os órgãos administrativos do Estado, incluindo-se os responsáveis pela persecução penal, têm autorização para consultar ou trasladar os arquivos do Defensor do Povo somente por ordem judicial e com a autorização da Instituição. Caso o Defensor do Povo negue tal acesso, será necessária a autorização do Presidente da Câmara dos Deputados.

Por último, a questão da garantia da confidencialidade torna ainda mais claro os problemas que poderiam surgir caso o órgão designado como MPN exercesse paralelamente as funções jurisdicionais em casos individuais, atuando em nome de determinadas vítimas ou contra infratores.⁶⁴ A publicidade que normalmente se exige em tais audiências, de maneira a garantir a equidade entre o querelante e o acusado, poderá prejudicar o clima de cooperação e confidencialidade que define as visitas e entrevistas do MPN.

A seção 6.2 do capítulo 6 aborda, a partir de outro ângulo, o artigo 21 e a proteção da informação confidencial e dos dados pessoais.

4.6 Independência financeira

Artigo 18

(...)

3. Os Estados Partes se comprometem a tornar disponíveis todos os recursos necessários para o funcionamento dos mecanismos preventivos nacionais. (...)

Princípios de Paris

B2. A instituição nacional terá uma infra-estrutura que permita a condução das atividades de modo harmonioso, em especial com recursos adequados. O propósito desses recursos é permitir à instituição ter pessoal e ambiente de trabalho próprios, de modo a ter independência do Governo e a não ser sujeita a controle financeiro, o que poderia afetar sua independência;

O parágrafo 3 do artigo 18 determina que os Estados-Partes proporcionem os recursos necessários para o funcionamento dos mecanismos nacionais de prevenção. Em consonância com os Princípios de Paris, a autonomia financeira é um requisito fundamental sem o qual um mecanismo nacional de prevenção não será capaz de exercer a sua autonomia funcional nem sua independência na tomada de decisões. Por conseguinte, como garantia para preservar sua independência, deverá estabelecer-se na lei de implementação do Protocolo a fonte e a natureza dos recursos do mecanismo nacional de prevenção.⁶⁵

A lei deverá ainda especificar o processo de alocação de fundos anuais ao MPN e que tal processo não deverá estar sob o controle direto do governo executivo. O Conselho Internacional para Estudos de Direitos Humanos e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sugerem procedimentos estabelecidos para as instituições nacionais de direitos humanos que também poderão servir para os MPN:⁶⁶

- o MPN elabore seu próprio orçamento anual;
- se submeta à votação do parlamento o total de verba solicitado em tal orçamento;
- dentro do orçamento elaborado pelo Parlamento, que o MPN decida a melhor distribuição e utilização de seus recursos.

⁶⁵ Manual INDH, op.cit., p. 11, parágrafo 74.

⁶⁶ Avaliar as INDH, op.cit., p. 16 e Manual INDH, ibid., p. 11.

A proposta do Conselho Internacional para Estudos de Direitos Humanos e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sugere que o orçamento do MPN não deva ser somente parte de um orçamento ministerial mais amplo, mas sim que conte com um orçamento independente próprio. A prestação de contas se fará mediante relatórios financeiros públicos e periódicos e uma auditoria anual independente.

Como fará o MPN para determinar o montante de seu orçamento? Como poderá um governo calcular os recursos necessários para o início das atividades antes que o MPN possa apresentar seu primeiro requerimento de orçamento? O Protocolo Facultativo insta todos Estados-Partes a oferecerem ao MPN os recursos necessários para um funcionamento eficaz. Isto significa que os recursos financeiros e humanos postos à disposição do MPN deverão possibilitar a realização de visitas a todos os lugares de detenção em intervalos que sejam coerentes com os critérios enunciados no item 3.4 do capítulo 3 do presente manual.

Consequentemente, a alocação de recursos para um MPN dependerá de parâmetros específicos de cada país, tais como:

- número de lugares de detenção;
- tipos de lugares de detenção;
- densidade da população prisional (número de detidos em cada centro);
- distância que deve percorrer para realizar as visitas.

No momento de elaborar orçamentos, baseados na frequência estimada das visitas, é importante considerar que, em geral, o MPN terá que contratar funcionários de apoio e, em algumas ocasiões, especialistas externos e que terá que prever um período de tempo antes e depois das visitas para a preparação das visitas e para analisar a informação e preparar os relatórios.

Os países cujos locais de detenção estejam localizados em um território muito amplo poderão reduzir os custos das viagens (em razão das grandes distâncias), estabelecendo um sistema de escritórios distribuídos em diferentes regiões do país ou estabelecendo vários MPN que complementem o trabalho da sede do MPN, assegurando-se assim que os membros do MPN central sejam suficientemente numerosos e heterogêneos para formar várias equipes que poderão operar em distintas regiões.⁶⁷ Os Estados deverão ainda alocar parte do orçamento para reuniões periódicas de representantes de todos os

⁶⁷ As diferentes opções relativas à forma de organização dos MPN serão tratadas com maiores detalhes no capítulo 10.

MPN do país, ainda que estes gastos também possam ser reduzidos pela utilização de teleconferências ou outros meios.

4.7 Recomendações da APT

- O MPN deverá estabelecer-se mediante um texto constitucional ou legislativo no qual sejam descritos os aspectos chave, tais como o processo e critérios de nomeação de seus membros, duração do cargo, rol de competência, faculdades, financiamento, garantias e imunidades e processos de destituição. De maneira geral, é preferível sua criação por texto constitucional que por lei ordinária.
- Nenhum membro do governo executivo deverá ter autoridade legal para dissolver ou substituir o MPN, modificar sua competência, composição ou faculdades, à sua discricão.
- A lei deverá estabelecer expressamente que os ministros e demais funcionários não podem dar instruções, direta ou indiretamente, ao MPN.
- A lei deverá exigir que todos os membros do MPN sejam especialistas independentes das autoridades do Estado, tanto de caráter pessoal como institucional.
- Os parlamentares membros do partido do governo, os representantes das altas instâncias do governo ou os representantes de departamentos do governo não deverão ser elegíveis como membros do MPN, ainda que destituídos do direito de voto.
- O MPN deverá ter a faculdade de escolher e empregar seus próprios funcionários segundo os requisitos e critérios que ele mesmo determine.
- O MPN deverá ter competência exclusiva para elaborar seu regulamento interno.
- O processo de nomeação dos membros do MPN deverá incluir uma etapa de consulta com a sociedade civil.
- A lei deverá estipular mandatos por períodos de cinco anos. Caso algum membro do MPN tenha que ser destituído, tal somente será possível com o voto de uma ampla maioria dos membros do MPN, ou do Congresso.
- Poderá ser utilizado um sistema de mandatos intercalados para ajudar a garantir a continuidade do MPN.

- A lei deverá conceder imunidade e certas garantias ao MPN, tais como a imunidade contra a prisão e a detenção de seus membros, a busca e apreensão de bagagens, documentos e interferências nas comunicações, assim como imunidade permanente contra todo processo judicial por atos realizados no adequado desempenho de suas obrigações como parte do MPN.
 - A lei deverá estabelecer garantias sobre a confidencialidade da informação de caráter reservado em poder do MPN.
 - A fonte e a natureza do financiamento do MPN deverão estar especificados na legislação, assim como o processo de alocação de recursos anuais. O Congresso deverá aprovar um orçamento geral anual, a partir da solicitação direta do MPN. O MPN, por sua vez, poderá dispor e administrar tais recursos sem requerer a aprovação prévia de funcionários do governo executivo.
-

Membros

5.1	Habilidades e conhecimentos profissionais	54
5.2	Equilíbrio de gênero e representação de grupos étnicos e minoritários	55
5.3	Recomendações da APT	56

5

5.1 Habilidades e conhecimentos profissionais

Artigo 18

(...)

2. Os Estados Partes deverão tomar as medidas necessárias para assegurar que os peritos dos mecanismos preventivos nacionais tenham as habilidades e o conhecimento profissional necessários.

(...)

5

MEMBROS

Para que um MPN seja eficaz não basta que seus membros sejam independentes do governo, do poder judiciário e das autoridades responsáveis dos centros de detenção. Como se estipula expressamente no artigo 18, cada um dos membros devem ter experiência relevante e o MPN em seu conjunto deve comportar a pluralidade e o equilíbrio necessários entre diferentes áreas de conhecimento. O Relator Especial das Nações Unidas sobre a questão da tortura afirmou que é de suma importância que os Estados-Partes garantam que os membros do MPN exerçam profissões diferentes.⁶⁸ Os Estados, portanto, deverão incluir na legislação que estabeleça o MPN os diferentes tipos de habilidades e conhecimentos profissionais requeridos e reconhecer a necessidade de equilíbrio no seio de uma equipe multidisciplinar.

É recomendável que se tenha uma combinação das seguintes habilidades e conhecimentos profissionais:

- advogados (mais especificamente com experiência em direitos humanos, nacional ou internacional, direito penal, direito em matéria de refugiados e asilados, e em alguns casos de direitos humanitários);
- médicos (tais como especialistas forenses, ainda que não limitado a estes);
- psicólogos e psiquiatras;
- pessoas com experiência profissional prévia em políticas, gestão e administração penitenciária ou de instituições psiquiátricas;
- representantes de ONGs e ativistas de direitos humanos;
- pessoas com experiência prévia em visitas a lugares de detenção;
- pessoas com experiência prévia em atividades com grupos particularmente vulneráveis (tais como migrantes, mulheres, pessoas com necessi-

⁶⁸ Relator Especial das Nações Unidas sobre a questão da tortura, Relatório de 2006 à Assembléia Geral, UN Doc A/61/259 (14 de agosto de 2006), parágrafo 70.

dades especiais, físicas ou mentais, povos indígenas, minorias nacionais étnicas, religiosas ou linguísticas, jovens e adolescentes);

- antropólogos;
- assistentes sociais.

Quando seja necessário, a própria experiência do conjunto do MPN poderá ser complementada contratando-se especialistas externos. A lei deverá autorizar o MPN expressamente a contratar tais especialistas e que estes, e os funcionários de apoio do MPN, acompanhem os membros do MPN em suas visitas. Porém tal possibilidade não deve prejudicar a exigência de que os membros com direito a voto do próprio MPN reúnam um leque de conhecimentos e experiências necessários, já que serão estes quem terão a última palavra nas decisões do órgão.

O Protocolo Facultativo contempla que o MPN trabalhará para melhorar o tratamento e as condições de detenção das pessoas mediante um processo de recomendações e diálogo persuasivo, contrariamente aos órgãos de tipo vinculantes que emitem ordens de cumprimento obrigatório. Por isso, para que sejam efetivos, se requer que os membros do MPN tenham outras habilidades como, por exemplo, autoridade moral e o respeito da sociedade. Os membros terão que apresentar também um comprovado compromisso pessoal em prol dos direitos humanos, da prevenção da tortura e dos maus-tratos e da melhora das condições dos locais de detenção.

5.2 Equilíbrio de gênero e representação de grupos étnicos e minoritários

Artigo 18

2. (...) Deverão buscar equilíbrio de gênero e representação adequada dos grupos étnicos e minorias no país. (...)

O princípio exposto no artigo 18 é importante como um fim em si mesmo (promove a igualdade nas instituições públicas), mas também é muito pertinente para garantir que o MPN conte com os conhecimentos e habilidades necessários para o desempenho de suas funções e, em particular, para reunir a informação que necessitará para que suas recomendações sejam eficazes.

A sensibilidade no que tange as necessidades culturais, religiosas e materiais dos diferentes grupos sociais, e seu conhecimento direto, ajuda a garantir que os membros do MPN sejam capazes de entender em que medida uma institui-

ção satisfaz ou não as necessidades das pessoas privadas de liberdade pertencentes a tais grupos. O equilíbrio de gênero e a representação de grupos étnicos e minoritários, e de pessoas com necessidades especiais no MPN contribuirão ao cumprimento mais efetivo de suas funções. Também é importante que os membros do MPN tenham conhecimentos linguísticos relevantes, já que a informação que se obtenha durante as entrevistas geralmente será mais completa se os membros puderem se comunicar diretamente com seus interlocutores (a diversidade linguística dos membros do MPN também pode reduzir custos e evitar a inconveniência de depender de intérpretes).

As pessoas privadas de liberdade poderão sentir-se mais ou menos confortáveis ao discutir questões que podem ser muito íntimas com pessoas do sexo oposto. Por exemplo, uma mulher detida pode se expressar com maior liberdade para tratar questões de violência ou assédio sexual se for entrevistada por outra mulher. Os membros de um grupo étnico ou minoritários podem sentir-se mais confortáveis falando do tratamento que recebem com alguém que pertença ao seu mesmo grupo. Podem desconfiar dos motivos apresentados por uma pessoa que pertença ao grupo dominante.

Daí que o objectivo mencionado no artigo 18 deverá incorporar-se na legislação nacional de implementação do Protocolo e no processo de nomeação dos membros do MPN.

5.3 Recomendações da APT

- **A legislação nacional promulgada para implementar o Protocolo Facultativo deverá exigir que os membros do MPN sejam profissionais que combinem habilidades e conhecimentos profissionais pertinentes: advogados, médicos, psicólogos, psiquiatras, pessoas com experiência profissional prévia em gestão e administração de instituições penitenciárias e psiquiátricas, representantes de ONG, ativistas de direitos humanos, pessoas com experiência prévia em atividades com grupos particularmente vulneráveis, antropólogos e assistentes sociais, entre outros.**
 - **A lei deverá autorizar expressamente o MPN a contratar especialistas externos para que, quando necessário, apóiem e acompanhem os membros permanentes do MPN em suas visitas.**
 - **A lei deverá fixar como objetivo que entre os membros do MPN haja um equilíbrio de gênero e adequada representação dos grupos étnicos e minoritários do país, incluindo pessoas com necessidades especiais.**
-

Garantias e poderes com respeito às visitas

6

6.1	Acesso a todos os lugares de detenção	58
6.2	Acesso à informação	62
6.3	Acesso às pessoas	64
6.4	Proteção para os detentos, funcionários e demais pessoas	66
6.5	Recomendações da APT	67

6.1 Acesso a todos os lugares de detenção

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 ao número de centros e sua localização; (...)
 - c) Acesso a todos os centros de detenção, suas instalações e equipamentos; (...)
 - e) Liberdade de escolher os lugares que pretendem visitar e as pessoas que querem entrevistar; (...)
-

A definição ampla de “lugares de detenção” e o requisito básico que tais lugares estejam abertos às visitas dos MPN em virtude do Protocolo Facultativo foram comentados no capítulo 3 deste manual. O artigo 20 do Protocolo Facultativo complementa o direito básico dos MPN de visitar tais lugares, oferecendo mais detalhes sobre as garantias e poderes necessários para o bom desempenho de suas funções.

6.1.1 Acesso a todas as instalações de todos os locais de detenção

A alínea c) do artigo 20 estabelece que as autoridades do Estado deverão proporcionar ao MPN acesso a todas as instalações de todos os lugares de detenção. Isto incluirá, por exemplo, as áreas residenciais, as celas de isolamento, os pátios, as áreas de atividades físicas, as cozinhas, as oficinas, as instalações educativas, médicas e sanitárias, e as dependências dos funcionários. Visitando todas as áreas de um determinado lugar de detenção o MPN poderá adquirir uma idéia global das condições de detenção e do tratamento dispensado às pessoas privadas de liberdade.

O percurso e a visita a todas as instalações também permitirá aos membros do MPN observar a distribuição geral das instalações, os dispositivos de segurança física, a arquitetura, e demais elementos estruturais que desempenham um importante papel na vida cotidiana das pessoas privadas de liberdade. O dispositivo que garante o acesso irrestrito a todos os lugares também ajuda a

prevenir que as autoridades ocultem do MPN alguns detentos transportando-os para áreas fora das zonas habituais de detenção.

O Protocolo Facultativo se pronuncia expressamente sobre os casos em que se poderá limitar o direito de acesso do Subcomitê internacional (cf. o parágrafo 2 do artigo 14). No entanto, o Protocolo Facultativo não estabelece exceção ao direitos dos MPN de visitar qualquer área ou instalação de um centro de detenção, nem sequer argumentando-se razões de segurança. A legislação nacional deverá indicar claramente que, sob nenhuma circunstância, poderá se limitar o acesso do MPN a qualquer dependência e qualquer lugar de detenção.

6.1.2 Escolha dos lugares a visitar

A alínea e) do artigo 20 realça que o MPN gozará de liberdade para escolher os lugares que visitará. Esta é uma das razões pela qual a alínea a) do artigo 20 do Protocolo Facultativo exige que seja entregue ao MPN informação precisa e atualizada sobre o número de pessoas privadas de liberdade em cada centro de detenção, assim como o número total de lugares de detenção e suas localizações. O direito de acesso à informação deverá, conseqüentemente, estar expresso na legislação de implementação do Protocolo. Na prática, é através da análise de tal informação juntamente com aquela obtida por outras fontes, como as NGO e os meios de comunicação, que o MPN poderá executar um programa efetivo de visitas.

6.1.3 Visitas sem aviso prévio

Também é evidente que o MPN deverá ter a faculdade e poder de realizar ao menos algumas visitas sem aviso prévio para que as mesmas possam prevenir de forma eficaz a tortura e outros maus-tratos. No que se refere às visitas pormenorizadas, o fato de que as autoridades sejam previamente informadas poderá contribuir para que a visita seja mais produtiva. Não obstante, realizar visitas mais breves e sem aviso prévio será o único meio que os MPN têm para possibilitar que se forme uma idéia real da vida cotidiana nos lugares de detenção. A possibilidade de realizar visitas sem aviso prévio também fortalecerá o efeito dissuasivo das visitas realizadas pelo MPN.

O Relator Especial das Nações Unidas para a tortura, quem também realiza visitas a lugares de detenção durante suas missões visitando diferentes países, se pronunciou sobre este tema da seguinte forma:

“O objetivo das visitas não anunciadas é que, na medida do possível, o Relator Especial possa conceber uma idéia muito clara das condições nos

centros. Se fosse sempre anunciado com antecedência que instalações deseja visitar e quem gostaria de entrevistar, poderia-se correr o risco de que se modificassem ou trasladassem determinadas coisas, ou ameaçasse algumas pessoas, ou lhes impedissem de se reunirem com o Relator. Esta é uma realidade lamentável que o Relator Especial deve encarar. De fato, isto já ocorreu em casos no quais demoraram 30 minutos a conceder-lhe acesso”.⁶⁹

Lendo-se o artigo 20 no contexto do Protocolo Facultativo em seu conjunto, pode-se concluir que o MPN deverá ter autoridade para realizar visitas sem aviso prévio. Por exemplo, o artigo 20, que regula o tema dos poderes de visita do MPN, acompanha fielmente o artigo 14, que se refere aos poderes de visita do Subcomitê internacional, com uma diferença significativa. O parágrafo 2 do artigo 14 enumera as circunstâncias excepcionais e limitadas que um Estado pode invocar para “Objeções a visitas a algum lugar de detenção em particular só poderão ser feitas com fundamentos urgentes e imperiosos ligados à defesa nacional, à segurança pública, ou a algum desastre natural ou séria desordem no lugar a ser visitado que temporariamente impeçam a realização dessa visita”. Inclusive, em tais circunstâncias, o artigo 14 estabelece expressamente que qualquer objeção terá caráter temporário. Contudo, o parágrafo 2 do artigo 14 não tem correlato no artigo 20 que faz referência às visitas por parte do MPN. De tal forma, seguindo-se a lógica, se conclui que nenhuma circunstância particular poderá ser invocada por um governo para opor-se, ainda que seja temporariamente, a uma visita do MPN, o qual poderá exercer seu direito de acesso a qualquer momento do dia ou da noite.

Outros órgãos governamentais, assim como órgãos internacionais especializados, também concluíram que, para que os MPN sejam efetivos, deverão ter a faculdade de conduzir visitas sem aviso prévio:

- Em 2006, o Relator Especial das Nações Unidas para a tortura, referindo-se à entrada em vigor do Protocolo Facultativo disse que os Estados-Partes “se comprometem (...) a receber visitas sem aviso prévio (...) a todos os locais de detenção (...) de um ou mais mecanismos nacionais independentes para a prevenção da tortura a nível nacional”.⁷⁰

⁶⁹ Relator Especial das Nações Unidas para a questão da tortura, Relatório 2006 à Comissão de Direitos Humanos, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (16 de dezembro 2005) (23 dezembro 2005, data do documento em inglês), parágrafo 24.

⁷⁰ Relator Especial das Nações Unidas para a questão da tortura, Relatório de 2006 à Assembléia Geral, Un. Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), parágrafo 68. Cf. também o parágrafo 75.

- Em 2006, o Comitê de Direitos Humanos do Parlamento do Reino Unido, citando o acordo do governo, afirmou que “a faculdade de realizar inspeções sem aviso prévio é uma garantia vital” para o trabalho de um MPN no âmbito do Protocolo Facultativo [a tradução é nossa]⁷¹
- Em 2005, a questão das visitas às delegacias de polícia no âmbito do Protocolo Facultativo surgiu durante o exame o primeiro relatório periódico da Albânia perante o Comitê contra a Tortura das Nações Unidas. Albânia ratificou o Protocolo Facultativo em 2003. O Dr. Rasmussen, membro do Comitê, referindo-se expressamente ao Protocolo Facultativo ressaltou que, para que tais visitas sejam verdadeiramente eficazes, devem ser realizadas por especialistas independentes, ocorrer com regularidade e sem prévio aviso.⁷² Este ponto foi adotado pelo Comitê, na sua integralidade, em suas Conclusões e Recomendações, expressando sua preocupação pela “ausência de visitas regulares e sem aviso prévio às delegacias pelo Defensor do Povo” e recomendou que a Albânia “estabelecesse as medidas necessárias para permitir visitas periódicas, ou sem anúncio prévio, às delegacias por parte do Defensor do Povo”.⁷³
- Em seu relatório de dezembro de 2005, o Relator Especial das Nações Unidas para a tortura, registrando a similaridade entre as normas aplicáveis a suas visitas aos locais de detenção e as que serão realizadas no âmbito do Protocolo Facultativo, afirmou que “é um axioma que a liberdade para inspecionar lugares de detenção implique o acesso sem entraves, com ou sem aviso prévio, a todo lugar em que haja pessoas privadas de liberdade”.⁷⁴ Ressaltou que “mesmo que em alguns casos ele possa advertir às autoridades previamente quais são os centros que tem a intenção de visitar, o certo é que o acesso a todos os lugares supõe que serão realizadas também visitas sem aviso prévio ou anunciadas com pouca antecedência”.⁷⁵

⁷¹ Cf. Parlamento do Reino Unido, Comitê Conjunto de Direitos Humanos (*Joint Committee on Human Rights*), 20o Relatório de Sessão 2005–2006, 22 de maio de 2006, pp. 17–20.

⁷² Comitê contra a Tortura das Nações Unidas, Relatório resumido da 649a sessão celebrada em 10 de maio de 2005, UN Doc. CAT/C/SR.649 (19 de maio de 2005), parágrafo 26.

⁷³ Cf. Comitê contra a Tortura, Conclusões e Recomendações sobre o relatório inicial da Albânia, UN Doc. CAT/CO/34/ALB (maio de 2005), inciso l) do parágrafo 7 e inciso l) do parágrafo 8. Cf. também, Conclusões e Recomendações sobre o relatório inicial de Bahrein, UN Doc. CAT/C/CR/34/BHR (21 de junho de 2005), inciso j) do parágrafo 6, inciso g) do parágrafo 7 e parágrafo 9. Cf. igualmente, Conclusões e Recomendações sobre o segundo relatório periódico de Sri Lanka, UN Doc. CAT/C/LKA/CO/2 (15 de dezembro de 2005), parágrafos 11 e inciso b) do parágrafo 18.

⁷⁴ Relator Especial das Nações Unidas para a questão da tortura, Relatório 2006 à Comissão de Direitos Humanos, UN Doc. E/CN.4/2006/6 (23 dezembro 2005), parágrafos 22 e 23.

⁷⁵ *Ibid.* parágrafo 24.

- Em 2006, a República Tcheca ratificou o Protocolo Facultativo após emendar a lei relativa ao Defensor do Povo (*Public Defender of Rights*) com o propósito de conferir autoridade para desenvolver um sistema de visitas de caráter preventivo a lugares de detenção, incluindo a faculdade de ingressar em todas as dependências de tais lugares “sem aviso prévio”.⁷⁶
- Uma das instituições da Coreia identificada como possível MPN é a Comissão Nacional de Direitos Humanos. Sua lei constitutiva dispõe que os membros da comissão e os especialistas que sejam parte das equipes de visitas devem ter acesso “imediato” aos centros de detenção ou custódia ao apresentarem um documento comprovando sua autoridade para efetuar a visita.⁷⁷

6.2 Acesso à informação

Artigo 20

A fim de habilitar os mecanismos preventivos nacionais a cumprir 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 ao número de centros e sua localização;
 - b) Acesso a todas as informações relativas ao tratamento daquelas pessoas, bem como às condições de sua detenção; (...)
-

Segundo estabelece a alínea a) do artigo 20, o MPN terá acesso a toda informação acerca do número e localização dos detidos e dos locais de privação de liberdade. Esta informação é essencial para que o MPN possa planejar seu programa de visitas. O tipo de informação de que trata a alínea b) do artigo 20 é extremamente amplo, incluindo por exemplo: registros médicos individuais e dados acumulados, dietas e fornecimento de alimentos, sistemas sanitários,

⁷⁶ Cf. A lei tcheca sobre os direitos do Defensor do Povo (349/1999 Coll.) em sua versão com a emenda 381/2005 Coll, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2006, parágrafo 1, incisos 2, 3 e 4; e parágrafo 15, inciso 1, e parágrafo 21, inciso a), em <http://www.ochrance.cz/>.

⁷⁷ Inciso 3 do artigo 24 da lei da República da Coreia relativa à Comissão Nacional de Direitos Humanos. Cabe mencionar, no entanto, que outros trechos do mencionado artigo, como aqueles que dispõem que os funcionários do centro de detenção podem estar presentes durante as entrevistas com os detentos, podem contrariar as disposições do Protocolo Facultativo.

horários (como os registros de tempo passado nas celas, de exercício físico ao ar livre ou indoor, de trabalho, etc.), dispositivos de prevenção de suicídios, registros disciplinares, etc.

Artigo 21

(...)

2. Informações confidenciais obtidas pelos mecanismos preventivos nacionais deverão ser privilegiadas. Nenhum dado pessoal deverá ser publicado sem o consentimento expresso da pessoa em questão.

Obviamente, para que o MPN possa cumprir suas funções, deve ter acesso a informações específicas, potencialmente muito delicadas, sobre as pessoas detidas. Os dados médicos individuais talvez constituam o exemplo mais claro. Também é possível que parte da informação que o MPN recebe acerca de outras pessoas no local de detenção, como funcionários e membros de ONG, seja mais de natureza pessoal que profissional. Em muitos Estados este tipo de informação geralmente está, ou pode estar, protegido contra a publicidade através de legislação em matéria de direito à privacidade.

Tendo em vista que o Protocolo Facultativo estabelece claramente que o próprio MPN tenha acesso a esta informação, os Estados deverão reexaminar a legislação vigente sobre proteção de dados e informação pessoal de forma a analisar se será necessário prever exceções que permitam ao MPN ter acesso à informação e utilizá-la. Em alguns casos, as exceções vigentes para os órgãos públicos podem ser aplicadas já claramente ao MPN, em outros casos deverão se editar novos dispositivos para que o MPN possa coletar, utilizar e proteger tais dados pessoais.

A proteção de dados pessoais por parte do MPN prevista no artigo 21 do Protocolo Facultativo é importante para garantir que o trabalho do MPN não viole o direito de privacidade das pessoas e para assegurar que todos os indivíduos sintam que podem se abrir com o MPN (cf. os itens 4.5 e 6.3).

Contudo, a legislação deverá também garantir que se autorize ao MPN revelar ou publicar dados sobre determinadas pessoas quando estas tenham dado seu consentimento expresso. Não se deverá permitir que os governos, sob o pretexto de querer proteger o “direito individual à privacidade” impeçam a divulgação de informação que, se não fosse por isso, o MPN, tal como os

próprios interessados, teriam tornado pública. Isto também pode ocorrer no caso de que a pessoa entrevistada solicite ao MPN que transmita sua denúncia concreta a outra instituição como um promotor ou um tribunal de direitos humanos.⁷⁸ O MPN poderia também ter a faculdade, sem restrições, de publicar dados acumulados derivados de informações pessoais e informação relevante de maneira a que os dados pessoais se tornem realmente anônimos.

6.3 Acesso às pessoas

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:

(...)

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 (...) as pessoas que querem entrevistar;
(...)

A alínea d) do artigo 20 garante aos mecanismos nacionais de prevenção a faculdade de realizar entrevistas com pessoas de sua escolha. Este dispositivo é fundamental para garantir que o MPN obtenha a visão mais completa da situação em um centro de detenção através da opinião das pessoas diretamente afetadas.

A possibilidade de realizar entrevistas reservadamente é essencial para que as pessoas privadas de liberdade possam falar de forma mais aberta sem tanto temor de sofrer represálias. O Relator Especial das Nações Unidas para a tortura afirmou que o “direito de interrogar os detentos reservadamente, sem que nenhum agente penitenciário possa ver ou ouvir a conversa” é um dos aspectos mais importantes das visitas de caráter preventivo.⁷⁹ “Caso não fosse assim –

⁷⁸ Cf. o item 7.1 sobre recomendações no que tange o MPN.

⁷⁹ Relatório do Relator Especial das Nações Unidas para a tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), parágrafo 73.

continua – os detentos não podem chegar a confiar na equipe de inspeção, algo que é absolutamente essencial para obter informação [verdadeira]”⁸⁰

De tal maneira que a legislação de implementação do Protocolo deverá reconhecer o direito do MPN de entrevistar os detentos ou outras pessoas reservadamente, ou seja, fora do campo de visão ou de escuta dos funcionários, de outros detentos ou qualquer outra pessoa. Deverá ser estritamente proibido pela legislação intrometer-se em tais conversas privadas. A única exceção que caberia é quando a própria equipe de visitas solicite conduzir a entrevista sem que os agentes possam ouvir mas que permaneçam em seu campo de visão por razões de segurança.⁸¹

A equipe de visita deverá poder escolher livremente um lugar suficientemente seguro que considere apropriado para conduzir as entrevistas. A equipe não deverá se sentir obrigada a conduzir a entrevista em um local preparado pelas autoridades.⁸² Caso os funcionários do centro de detenção sugiram restringir as entrevistas para preservar a segurança da equipe do MPN, tal sugestão deverá ser levada em conta pelo MPN. Não obstante, os membros do MPN deverão em última instância ter o direito de proceder com a entrevista se considerarem que o risco para sua segurança pessoal, caso exista, é aceitável.⁸³

O Relator Especial das Nações Unidas para a tortura também ressaltou a importância de que os MPN tenham a possibilidade de proceder à exames médicos minuciosos e independentes com o consentimento dos detentos.⁸⁴

⁸⁰ Relatório do Relator Especial das Nações Unidas para a tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), parágrafo 73. [A tradução é nossa. A versão original em inglês diz “truthful information”. A tradução oficial em espanhol que diz “información duradera” não reflete o significado da versão original].

⁸¹ Cf. a publicação da APT: *Monitoramento de locais de detenção: um guia prático*, Genebra, 2004, p.79.

⁸² Cf. a publicação da APT: *Monitoramento de locais de detenção: um guia prático*, *ibid.*, p.82. A escolha do lugar para a conversa é crucial, já que influenciará a atitude da pessoa entrevistada. Deverá se evitar qualquer local que relacione a pessoa realizando a visita com o corpo de funcionários aos olhos do detento (por exemplo, escritórios administrativos). A equipe deverá poder escolher lugares onde se sinta fora do campo de visão e de escutas indiscretas. Os cômodos onde vivem os detentos – celas, dormitórios, salas de visita, pátios, biblioteca – são todos lugares possíveis.

⁸³ Cf. a publicação da APT: *Monitoramento de locais de detenção: um guia prático*, *ibid.*, p.80. O motivo desta norma é que não se pode usar como pretexto a preocupação pela segurança dos visitantes para negar acesso a determinados detentos.

⁸⁴ Relatório do Relator Especial das Nações Unidas para a questão da tortura, UN Doc. A/61/259 (14 de agosto de 2006), parágrafos 73 e 75.

6.4 Proteção para os detentos, funcionários e demais pessoas

Artigo 21

1. Nenhuma autoridade ou funcionário público deverá ordenar, aplicar, permitir ou tolerar qualquer sanção contra qualquer pessoa ou organização por haver comunicado ao mecanismo preventivo nacional qualquer informação, verdadeira ou falsa, e nenhuma dessas pessoas ou organizações deverá ser de qualquer outra forma prejudicada. (...)

6

As pessoas privadas de liberdade, os funcionários do lugar de detenção, membros da sociedade civil, ou qualquer outra pessoa, devem poder sentir-se confortáveis em suas comunicações verbais ou escritas com o MPN. Em primeiro lugar, (como já foi comentado nos itens 4.5 e 6.2), as pessoas devem acreditar que serão tomadas todas as medidas possíveis para assegurar que nada do que foi dito ao MPN chegará aos ouvidos de terceiros. Isto significa que o MPN não deverá mencionar seus interlocutores como fonte da informação, nem revelar informação que claramente só poderia ter sido revelada por estes, a não ser que os interessados assim o autorizem expressamente.

O segundo elemento chave é que as pessoas que cooperam com o MPN devem saber que estão protegidas contra represálias. Assim, não devem sofrer qualquer consequência negativa pelo simples fato de terem conversado com o MPN, nem pelo conteúdo de suas conversas com este (caso chegasse a ser filtrado ou revelado com seu consentimento). A garantia de proteção que descreve o artigo 21 deverá então ser incorporada na legislação de implementação do Protocolo Facultativo para garantir seu respeito.

Dentro da gama de pessoas com as quais o MPN pode conversar, os detentos são obviamente os mais expostos a represálias de todo tipo. No entanto, os funcionários também podem temer consequências disciplinares ou profissionais em razão de sua cooperação ou divulgação de informação ao MPN que poderia envolver seus companheiros de trabalho ou seus superiores. As ONG e os membros da sociedade civil que possam oferecer serviços aos detentos ou realizar monitoramento contínuo dos lugares de detenção deverão também estar protegidos contra a suspensão do seu direito de acesso ou do seu estatuto como consequência da sua cooperação com o MPN.

A proteção deve também cobrir a informação que possa ser considerada como falsa pelas autoridades do Estado ou outras, senão, a proteção que tenta

estabelecer o artigo 21 poderá ser burlada. Não obstante, resta claro que o artigo 21 não está destinado a limitar a responsabilidade do Estado por atos que poderiam ter sido realizados pelos seus agentes para enganar o MPN e interferir em seu trabalho. Por exemplo, se um diretor de prisão fornecer deliberadamente informação falsa ao MPN com o propósito de encobrir maus-tratos ou a morte de um detento, o Estado será responsável por haver violado gravemente suas obrigações internacionais contraídas em virtude do Protocolo Facultativo, não obstante a proteção que o artigo 21 poderia conferir a tal diretor. Obviamente, na medida que um funcionário público oculte atos de tortura ou maus-tratos configure um delito, de cumplicidade por exemplo, como dispõe a Convenção contra a Tortura das Nações Unidas, a responsabilidade penal independente estará contemplada pelo artigo 21 do Protocolo Facultativo.

6.5 Recomendações da APT

- Os poderes conferidos ao MPN pelo artigo 20 do Protocolo Facultativo e a proteção estabelecida no artigo 21, deverão ser incorporados diretamente na legislação de implementação do instrumento, e serão aplicáveis no âmbito da lei nacional ao MPN e às pessoas protegidas.
- A legislação deverá reconhecer expressamente o direito do MPN de realizar visitas a todos os locais de detenção sem aviso prévio.
- Os Estados deverão reexaminar as normas vigentes relativas à proteção da privacidade de dados pessoais para garantir ao MPN o acesso e o direito de uso da informação mencionada no artigo 20 do Protocolo Facultativo.
- Os dados pessoais em poder do MPN deverão ser protegidos e não poderão ser divulgados sem o consentimento prévio do interessado, contudo, a lei deverá também conceder ao MPN a faculdade, sem restrições, de publicar dados acumulados procedentes de dados pessoais e outra informação que converta os dados pessoais em verdadeiramente anônimos.
- A norma legislativa deverá reconhecer o direito do MPN de entrevistar as pessoas privadas de liberdade reservadamente, isto é, sem que nenhuma outra pessoa, como por exemplo um funcionário público ou outro detento, possa ver ou ouvir a conversa. A legislação deverá proibir que as entrevistas possam ser vigiadas abertamente ou de forma oculta, com a única exceção no caso que a própria equipe de visita solicite realizar a entrevista sem ser ouvido ainda que no campo de visão dos agentes penitenciários por motivos de segurança.

- A equipe de visita não deverá se sentir obrigada a conduzir as entrevistas em um lugar preparado pelas autoridades; deverá poder escolher livremente um lugar suficientemente seguro que considere apropriado.
 - Quando os funcionários do centro de detenção sugerirem restringir as entrevistas alegando a proteção da segurança pessoal da equipe do MPN, os membros do órgão deverão poder prosseguir com a entrevista caso considerem que o risco para a sua segurança pessoal, caso o façam, é aceitável.
-

Recomendações dos MPN e sua implementação

7

7.1	Recomendações dos MPN	70
7.2	Relatórios	73
7.3	Recomendações da APT	74

7.1 Recomendações dos MPN

Artigo 19

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

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; (...)

Artigo 22

As autoridades competentes do Estado Parte interessado deverão examinar as recomendações do mecanismo preventivo nacional e com ele engajar-se em diálogo sobre possíveis medidas de implementação.

Os mecanismos nacionais de prevenção têm como mandato não somente realizar visitas, como também emitir recomendações às autoridades competentes promovendo medidas destinadas a melhorar o tratamento e as condições de detenção das pessoas privadas de liberdade. As recomendações dos MPN constituem também uma oportunidade para os Estados aproveitarem a assessoria detalhada, prática e especializada dos MPN assim como as observações destinadas a ajudar o Estado a cumprir melhor suas obrigações contraídas em virtude da Convenção contra a Tortura das Nações Unidas e de outros instrumentos de direito internacional e do direito consuetudinário. Na prática, tal deveria servir como um estímulo para que as autoridades estabeleçam um diálogo construtivo com o MPN e implementem suas recomendações.

Para fortalecer este incentivo prático, o artigo 22 cria expressamente a obrigação para as autoridades do Estado, em razão do direito internacional, de examinar as recomendações do MPN e dialogar ativamente com o MPN sobre a implementação de tais recomendações, no âmbito de um centro de detenção em particular ou a nível nacional. O cumprimento pleno e de boa fé desta obrigação por parte do governo é a chave para se alcançar os objetivos gerais do Protocolo Facultativo, os quais se baseiam no sentido de cooperação e não de confrontação. Por isso, e ainda de forma a demonstrar aos funcionários e agentes locais a necessidade de levar-se a sério o trabalho do MPN, deverá se

estabelecer expressamente na legislação a obrigação para funcionários locais e nacionais de levar em consideração as recomendações e estabelecer um diálogo com o MPN para discutir sobre a adoção e implantação das mesmas.

A APT recomenda que, de forma a apoiar tal processo, a equipe de visita do MPN deverá transmitir sem delongas os resultados iniciais da visita às autoridades pertinentes. Isto permitirá que os mecanismos formulem recomendações de forma imediata e estabeleçam um diálogo construtivo de trabalho com as autoridades. Imediatamente depois de cada visita, deverá ser realizada uma reunião entre a delegação do MPN e as pessoas diretamente encarregadas dos locais de detenção visitados. O mais rápido possível depois de cada visita, o MPN deveria enviar um comunicado formal de caráter informativo, seja na forma de uma carta detalhada ou de um relatório. Aquele relatório constituiria, portanto, a base do diálogo construtivo sobre a implementação do Protocolo Facultativo a manter pelo MPN e os funcionários dos governos locais, regionais e nacionais. Em suas visitas seguintes, o MPN deverá avaliar sistematicamente se as recomendações anteriores foram implementadas integralmente, identificando também qualquer nova questão que possa ter surgido no interim.

O Protocolo Facultativo deixa à discricção do MPN determinar qual autoridade é competente para cada recomendação específica. Como já foi comentado anteriormente acima, algumas questões com soluções práticas ou sujeitas a decisões que deverão ser tomadas localmente poderão ser abordadas de maneira mais eficiente diretamente com o corpo administrativo de uma instituição em particular. As questões que afetem o conjunto do sistema e exijam uma tomada de decisões a nível nacional ou reformas legislativas devem obviamente ser encaminhadas a instâncias mais altas do governo para que haja uma expectativa razoável de que possam vir a ser implementadas. Assim, a legislação de implementação do Protocolo Facultativo deverá permitir que o MPN determine por si próprio que autoridades serão as mais adequadas para receber determinadas recomendações. A lei nacional deverá incluir a obrigação para todas as instâncias governamentais que recebam as recomendações do MPN de implementá-las, identificá-las e transferi-las a outras instâncias governamentais competentes que terão, por sua vez, a obrigação de atuar em decorrência daquelas.

No curso de uma visita, o MPN poderá encontrar-se frente a casos individuais ou receber denúncias individuais (sobre o tratamento aplicado no lugar visitado ou em outros centros) que poderiam requerer investigações posteriores para se ingressar em juízo, ou qualquer outra ação alheia ao mandato

“preventivo” normal do próprio MPN. Em tais circunstâncias, a “autoridade competente” poderia ser o Ministério Público ou uma instituição nacional de direitos humanos com jurisdição para conhecer e processar as denúncias individuais. Naquele caso, a recomendação do MPN poderia ser que a autoridade competente investigue a situação em questão. As restrições à divulgação de dados pessoais continuarão a ser aplicadas nestas circunstâncias. Em recomendações deste tipo, a informação sobre a denúncia particular somente será transmitida com o consentimento do denunciante.

A legislação através da qual se designa o MPN deverá também permitir que tal mecanismo determine um período de tempo no qual aguardará que os funcionários competentes lhe respondam e iniciem um diálogo. Por exemplo, a lei tcheca sobre o Defensor do Povo permite ao Defensor, após visitar determinado local de detenção e entregar suas conclusões e recomendações aos funcionários competentes, estabelecer um prazo dentro do qual os funcionários devem apresentar-lhe alguma resposta.⁸⁵ Caso não obtenha qualquer resposta, ou as medidas corretivas sejam insuficientes, a lei autoriza que o Defensor informe seus próprios superiores, o governo e a opinião pública, tornando público inclusive o nome dos funcionários responsáveis.⁸⁶

Cabe ressaltar que a adoção e entrega das recomendações e relatórios não marca o fim da relação do MPN com uma instituição particular, tampouco é o único uso que o MPN pode dar à informação coletada no marco de suas visitas.⁸⁷

Primeiramente, no intervalo entre as visitas, o MPN poderá monitorar a implementação das recomendações por outros meios além de suas próprias visitas, por exemplo através da comunicação regular com os funcionários, com ONG ou com outras entidades que tenham uma presença mais frequente no lugar de detenção. O MPN também poderá considerar a possibilidade de oferecer seminários de formação para os funcionários dos locais de detenção.

Segundo, no curso de uma visita a uma instituição, um MPN receberá frequentemente informação sobre as condições de tratamento dispensado às pessoas detidas em outros lugares, antes de serem trasladadas para lá. Por exemplo, a informação acerca das condições de tratamento nas delegacias de polícia é geralmente revelada durante as visitas a centros de detenção preventiva ou provisória, onde as pessoas podem permanecer por períodos mais lon-

⁸⁵ Lei da República Tcheca sobre o Defensor do Povo, seção 21.a.

⁸⁶ Lei da República Tcheca sobre o Defensor do Povo, seção 21.a. e 20.2.

⁸⁷ Para mais informações sobre recomendações e atividades de acompanhamento efetivas, cf. a publicação da APT, *Monitoramento de locais de detenção: um guia prático*, Genebra, 2004.

gos e podem sentir-se menos vulneráveis do que nas dependências de custódia policial. O MPN poderia utilizar tal informação para ajudar a determinar os lugares que irão visitar no futuro, e quais questões deverão requerer maior atenção quando ali estiverem.

Terceiro, a informação obtida durante a visita a um centro de detenção específico também poderá ser utilizada para desenvolver um sistema geral de relatórios e recomendações temáticas. A informação poderia também, consequentemente, originar propostas e observações do MPN sobre a legislação vigente ou futura, em conformidade com o estabelecido na alínea c) do artigo 19 do Protocolo Facultativo.

Quarto, para que o Subcomitê internacional seja eficaz em suas visitas, mais espaçadas, aos Estados-Partes, necessitará receber informação precisa sobre os lugares de detenção antes de sua chegada ao país. Evidentemente, isto poderá ser facilitado, em parte, pelo governo; no entanto os MPN também poderão fornecer informação chave para o Subcomitê internacional regularmente, de maneira que este último possa planejar estrategicamente os lugares que visitará durante sua missão ao país.

7.2 Relatórios

Artigo 23

Os Estados-Partes do presente Protocolo comprometem-se a publicar e difundir os relatórios anuais dos mecanismos preventivos nacionais.

De forma a garantir uma melhoria contínua do tratamento dado às pessoas privadas de liberdade e suas condições de detenção, os mecanismos nacionais de prevenção deverão poder informar sobre suas conclusões e difundi-las.⁸⁸ O MPN também deve ter a faculdade de apresentar propostas e observações sobre a legislação vigente e os projetos de lei em seu relatório anual, em relatórios de visita individuais, ou em um documento independente ou relatórios específicos.⁸⁹ O artigo 23 garante que os próprios Estados-Partes publicarão e divulgarão relatórios anuais sobre o trabalho dos mecanismos nacionais de prevenção. Isto não exclui que os próprios mecanismos nacionais de prevenção

⁸⁸ Para maiores informações sobre boas práticas para a elaboração de relatórios de visitas aos lugares de detenção, cf. a publicação da APT, Monitoramento de locais de detenção: um guia prático, Genebra, 2004, pp. 86–92

⁸⁹ Cf. artigo 19.c.

publiquem e divulguem seus relatórios separadamente caso assim o desejem.

Nada no Protocolo Facultativo impede que o MPN torne público outros relatórios, e em particular relatórios de visitas. Por exemplo, o MPN poderá decidir publicar um relatório temático sobre aspectos observados em várias instituições. Tais relatórios não conterão dados pessoais sem o consentimento expresso dos interessados, porém o MPN poderá incluir dados acumulados ou informação completamente anônima extraída dos dados pessoais.⁹⁰

7.3 Recomendações da APT

■ A lei de implementação do Protocolo deverá estabelecer expressamente a obrigação para os funcionários locais e nacionais relevantes de examinar as recomendações do MPN e estabelecer um diálogo com o mesmo para discutir sobre sua implementação.

■ De forma a garantir que possa encaminhar suas recomendações à autoridade competente, o MPN deverá poder escolher livremente as autoridades de qualquer ranking do governo, desde a administração de um centro de detenção em particular ao mais alto cargo nacional, como destinatárias de suas recomendações e demais comunicados.

■ A lei deverá estabelecer que aquela instância do Estado que receba as comunicações do MPN terá a obrigação de atuar em decorrência daquelas e caso não seja competente para implementar as recomendações em questão, deverá identificar outra autoridade competente e transmitir-lhe aquelas recomendações, que por sua vez tenha a obrigação de implementar.

■ A legislação através da qual se designe o MPN deverá também permitir que o mecanismo estabeleça um período de tempo durante o qual aguardará a resposta dos funcionários competentes e que os mesmos iniciem um diálogo com ele.

⁹⁰ Sobre esta questão, cf. os itens 4.5, 6.2 e 6.4.

MPN e sociedade civil nacional

8

Conforme se ressaltou no início do presente manual, as ONG e outros integrantes da sociedade civil deverão ser incluídos no processo de designação do MPN, visando-se criar um MPN digno de crédito e, desta forma, eficaz. O capítulo 10 do presente guia abordará a possibilidade de que certas ONG sejam parte integrante do MPN. No entanto, na maioria dos casos, o papel principal que as ONG exercerão no que concerne aos MPN será de fornecer informação e ser um mecanismo externo crítico do trabalho desenvolvido pelos MPN que poderá exigir ainda que o mesmo preste contas de sua atuação.

As ONG de direitos humanos se situam frequentemente como líderes na luta pela defesa dos interesses das pessoas privadas de liberdade, em especial no que concerne à tortura e os maus-tratos. Ademais, é possível que as ONG e outras organizações da sociedade civil já estejam presentes diariamente nos locais de detenção oferecendo diversos serviços às pessoas privadas de liberdade. Não obstante, é exatamente a execução de tal função que poderá, em alguns casos, limitar sua capacidade de prover, através de um enfoque externo, uma análise global da situação e uma análise crítica da situação existente no lugar de detenção no qual se desenvolvem suas tarefas. Sua presença cotidiana, no entanto, converte tais organizações em valiosas fontes de informação que os MPN poderão utilizar para planejar estrategicamente seu programa de visitas pormenorizadas ou para reagir rapidamente ante situações imprevistas realizando visitas *ad hoc*. O MPN poderá, igualmente, utilizar tal informação para focar suas visitas sobre determinadas instalações ou sobre determinadas questões que acarretem maiores problemas. As ONG poderão também constituir uma preciosa fonte de informação para determinar até que ponto tenham sido implantadas as recomendações do MPN no período que haja transcorrido desde a última visita. Como vimos no capítulo 6 do presente guia, o MPN tem direito de entrevistar reservadamente a pessoa de sua escolha que considere pertinente, incluídas as ONG. Da mesma forma, qualquer pessoa ou organização tem o direito de comunicar-se de maneira confidencial com o MPN sem o temor de sofrer represálias.

Graças ao trabalho de defesa ou apoio executado pelas ONG em favor das pessoas privadas de liberdade, as pessoas detidas confiam de maneira especial e particular nestas organizações. Caso considere adequado, uma ONG poderá melhorar a eficácia do MPN sensibilizando a população reclusa sobre a função do MPN, suas próximas visitas, seu mandato e método de trabalho; poderão da mesma maneira encorajar os detentos a cooperarem com o MPN e transmitir-lhe informação.

Algumas ONG também poderão desempenhar um importante papel através do exame, análise e avaliação do trabalho do próprio MPN. A necessidade de que o MPN usufrua de uma independência incontestável no que concerne ao poder executivo e judiciário, pressupõe que tais instituições não sejam fontes adequadas de prestação de contas para os MPN. Em alguns países não existe uma separação real entre o poder legislativo e o executivo, seja em termos práticos ou políticos. Conseqüentemente, o papel da sociedade civil, e das ONG em particular, é determinante para garantir a prestação de contas do MPN através da supervisão e monitoramento do trabalho realizado e de seu impacto, realizando análise crítica, sejam aquelas públicas ou privadas.

A pressão política geral que podem exercer a sociedade civil e as ONG para influenciar os governos, em particular através da sensibilização do público, é um estímulo significativo, em escala nacional, para que o governo engaje num diálogo construtivo com o MPN e tome medidas concretas sobre a implementação de suas recomendações. As ONG também podem usufruir de um posição privilegiada, em razão de sua presença contínua no lugar de detenção e seus vínculos com a comunidade local para monitorar a implementação das recomendações do MPN pelos funcionários penitenciários em determinados locais de detenção. A eficácia deste acompanhamento será fortalecido se as ONG fornecerem este tipo de informação ao MPN por iniciativa própria.

Em muitos países, as ONG já desenvolvem seus próprios programas de visita a locais de detenção. Sob nenhuma circunstância se deverá recorrer ao Protocolo Facultativo, nem ao papel que em virtude do mesmo se outorgue aos MPN, para impedir que as ONG realizem suas próprias visitas de forma paralela. Como se disse anteriormente, o Protocolo Facultativo é um instrumento “mais” entre uma série de medidas que os Estados deverão implementar para cumprir com a sua obrigação de prevenir a tortura conforme a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura. Para tais efeitos, as visitas a cargo das ONG constituem uma medida apropriada que deverá ser promovida ainda que se tenham estabelecido o MPN no país.⁹¹ Considerando especialmente o fato de que o próprio Preâmbulo do Protocolo Facultativo reconhece o valor das visitas de caráter preventivo, o Comitê contra a Tortura poderá reprov

⁹¹ Por exemplo, na revisão do relatório periódico da Argentina em 2004 pelo Comitê contra a Tortura das Nações Unidas, este último solicitou ao Estado Argentino informação sobre o acesso das ONG aos locais de detenção, apesar da Argentina já ter ratificado o Protocolo Facultativo e estar disposta a designar um MPN. UN Doc. CAT/C/SR.622 (22 de novembro de 2004), parágrafo 49.

qualquer situação na qual se utilize o Protocolo Facultativo como desculpa para limitar a atuação de outros instrumentos de monitoramento independentes que estiverem funcionando no Estado-Parte.

Por último, os MPN deverão se assegurar que tenham um conhecimento geral e atualizado sobre as ONG e outras organizações da sociedade civil que ofereçam assistência, apoio ou diferentes serviços às pessoas privadas de liberdade, a fim de que o MPN possa oferecer a informação adequada caso algum detento venha a lhe pedir assistência durante o transcurso de uma visita. Ao iniciar uma entrevista com uma pessoa privada de liberdade, a equipe do MPN que realiza a visita deverá explicar detalhadamente qual é sua função e seus limites, explicando de que forma pode, ou não, ajudar à pessoa que esta entrevistando. As pessoas estarão mais abertas a compartilhar informação com o MPN se o mecanismo tiver condições de lhes passar informação e contatos úteis de organizações que possam oferecer-lhes diretamente serviços que respondam às suas necessidades.

MPN e o âmbito internacional

9

Artigo 20 (f)

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

f) Direito de manter contato com o Subcomitê de Prevenção, enviar-lhe informações e encontrar-se com ele.

Para que se possa implementar o conceito de sistema global de visitas preventivas estabelecido pelo Protocolo Facultativo, é fundamental que o MPN interaja com o pilar internacional do sistema. O Protocolo Facultativo reconhece expressamente tal necessidade ao exigir que os Estados-Partes permitam uma comunicação direta e confidencial entre os MPN e o Subcomitê Internacional. Ambas partes têm direito de manter contato de forma confidencial, ainda que o Protocolo Facultativo disponha que o Subcomitê internacional terá a iniciativa a este respeito.

Artigo 11 (b)

O Subcomitê de Prevenção deverá: (...)

b) No que concerne aos mecanismos preventivos nacionais: (...)

ii) Manter diretamente, e se necessário de forma confidencial, contatos com os mecanismos preventivos nacionais e oferecer treinamento e assistência técnica com vistas a fortalecer sua capacidade;

iii) Aconselhar e assisti-los na avaliação de suas necessidades e no que for preciso para fortalecer a proteção das pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes;

iv) Fazer recomendações e observações aos Estados Partes com vistas a fortalecer a capacidade e o mandato dos mecanismos preventivos nacionais para a prevenção da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; (...)

Artigo 12

Afim de que o Subcomitê de Prevenção possa cumprir seu mandato nos termos descritos no Artigo 11, os Estados Partes deverão: (...)

c) Encorajar e facilitar os contatos entre o Subcomitê de Prevenção e os mecanismos preventivos nacionais; (...)

Em virtude destes artigos, os mecanismos nacionais e internacionais estabelecidos pelo Protocolo Facultativo estão autorizados a trocar dados essenciais acerca da metodologia e estratégias sobre a prevenção da tortura e maus-tratos. Consequentemente, o Subcomitê e os mecanismos preventivos nacionais podem reunir-se para compararem informações, caso seja necessário, mesmo de forma confidencial. Os mecanismos nacionais de prevenção podem, ainda, compartilhar e reenviar os relatórios e informação de outra natureza ao mecanismo internacional.

Outro aspecto importante da relação entre o MPN e o Subcomitê é a possibilidade de que o Subcomitê assista e assessor os Estados-Partes acerca dos mecanismos preventivos nacionais. Daí que, segundo o artigo 11, o mandato do Subcomitê incluía a possibilidade de assessorar os Estados-Partes acerca do estabelecimento de seus mecanismos nacionais, além de formular recomendações sobre as possíveis formas de fortalecer a capacidade dos Estados para prevenir a tortura e os maus-tratos.

O Subcomitê também poderá oferecer diretamente aos mecanismos nacionais de prevenção assistência técnica ou formação com o intuito de melhorar suas capacidades. Igualmente, o Subcomitê poderá oferecer assessoria e assistência aos MPN para avaliar as necessidades e meios necessários para melhorar a proteção das pessoas privadas de liberdade.

Os Estados, ademais, deverão mediar e facilitar a comunicação entre os MPN provenientes de diferentes países. O intercâmbio de experiências ajudará a identificar e a fomentar as boas práticas.

Recomendações da APT

■ O MPN deverá poder comunicar-se com o Subcomitê internacional de forma direta e confidencial.

■ Os Estados deverão também permitir e mediar um intercâmbio de experiências entre os MPN de diferentes países.

Decisão sobre a estrutura do MPN

10

10.1	Introdução	84
10.2	Órgão novo ou órgão existente?	84
10.3	Mecanismos múltiplos	97

Artigo 17

Cada Estado Parte deverá manter, designar ou estabelecer, (...) 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.

10.1 Introdução

O Protocolo Facultativo não determina uma única forma estrutural para os mecanismos nacionais de prevenção. Observando-se as garantias de independência, diversidade, e os requisitos para os especialistas e assegurando-lhes a competência necessária, cada Estado-Parte poderá escolher a estrutura que melhor se ajuste ao seu contexto político e geográfico.

Os Estados poderão designar como MPN um órgão existente ou criar um novo e poderão estabelecer um único mecanismo para o conjunto do país ou designar vários mecanismos, indicados para atuar por exemplo em uma região determinada ou em um tipo específico de instituição. Cada possibilidade tem suas vantagens e desvantagens, e nenhuma destas opções é por si só melhor que as demais. Nos itens seguintes iremos tecer comentários sobre os diferentes aspectos que surgem ao se escolher entre os diferentes modelos e estruturas para o MPN, entre designar um órgão existente ou criar um novo, e optar entre estabelecer um mecanismo único ou múltiplo para desempenhar as funções de MPN em um determinado Estado.

Em qualquer caso, é importante lembrar que, seja qual for sua estrutura formal, o MPN somente será eficaz se seus membros forem pessoas independentes, comprometidas e, por sua vez, eficazes ao realizar as visitas de caráter preventivo.

10.2 Órgão novo ou órgão existente?

10.2.1 Panorama geral

Em princípio, contanto que o MPN final seja efetivo e atenda aos requisitos exigidos pelo Protocolo Facultativo, é indiferente que pela ratificação do instrumento se crie um novo órgão ou que se designe um existente. Na prática, contudo, um ou outro enfoque pode oferecer vantagens ou desvantagens em cada contexto e país determinado.

Deverão se considerar, para cada contexto nacional, por exemplo, os seguintes fatores:

- O estabelecimento de um novo mecanismo permite que, no momento de sua criação, se defina sua esfera de competência, estipule as garantias de independência, suas faculdades em matéria de visitas e de assessoria, e outras prerrogativas, de forma precisa e expressamente formuladas para cumprir as exigências do Protocolo Facultativo. Seriam obtidos os mesmos resultados, do ponto de vista jurídico e político, caso se designasse algum dos mecanismos já existentes?
- Seria duplicado o trabalho de mecanismos já existentes se fosse criado um mecanismo novo? Por outro lado, se os órgãos ou entidades já existentes não abrangem todos os lugares de privação de liberdade, como definido pelo Protocolo Facultativo, resultaria mais fácil preencher as lacunas ou criar um novo órgão que tenha acesso a todos os locais como determinado pelo Protocolo Facultativo?
- Existe algum órgão que por sua trajetória e independência institucional goze de maior credibilidade que um novo mecanismo hipotético? Ou será o contrário?
- Quais são as práticas de trabalho dos órgãos existentes? Como as pessoas privadas de liberdade, os funcionários e o público em geral avaliam seu funcionamento? Como um órgão eficaz ou não? Eles exerceram anteriormente um mandato diferente ou trabalharam com métodos que poderiam interferir no seu trabalho como MPN à luz do Protocolo Facultativo?
- Quando se criaram os mecanismos existentes, a sociedade civil foi envolvida num processo aberto (particularmente as ONG que trabalham no âmbito da tortura, maus-tratos e condições de detenção)?
- O órgão existente conta com uma equipe multidisciplinar equilibrada com as habilidades, conhecimentos profissionais e diversidade exigidos para a composição de um MPN? Caso a resposta seja negativa, o que seria mais fácil: incorporar os elementos de que carece ou reuni-los em um novo órgão?

A designação de um mecanismo existente sempre requer um exame cuidadoso e exaustivo de seu mandato, jurisdição, independência, membros, poderes e garantias, para assegurar-se que cumpra plenamente os requisitos estabelecidos no Protocolo Facultativo para o desempenho efetivo de suas funções. Na

maioria dos casos serão necessárias algumas modificações através de reformas legislativas ou incremento dos recursos, ou ambas as coisas.⁹²

Neste contexto também é importante ter em mente que quando um Estado designa um mecanismo de visita nacional existente como MPN, qualquer visita que este último realize a um “lugar de privação de liberdade”, conforme definido pelo Protocolo Facultativo, estará sujeito às garantias que são impostas por tal instrumento. Será assim mesmo que a visita constitua oficialmente ou não uma “visita no âmbito do Protocolo Facultativo”. Vamos considerar as seguintes hipóteses como exemplo ilustrativo:

Um grupo de voluntários já visita detentos para fomentar seu contato com o mundo exterior e para que sua reinserção na sociedade, depois de sua liberação, seja mais efetiva. Este grupo é então designado como MPN. Enquanto um voluntário entrega livros a um detento, observa que outro detento parece doente, solicita ver o registro médico deste detento, mas as autoridades negam tal pedido. Outro voluntário está conversando com um dos detentos em uma sala comum quando é notificado que um detento foi colocado em uma cela de isolamento; as autoridades não lhe concedem o seu pedido de falar imediatamente com tal detento.

Em tais casos, o Estado não poderá justificar a negação de acesso à informação ou de entrevistar uma pessoa detida alegando que o voluntário não estava realizando naquele momento uma verdadeira “visita no âmbito do Protocolo Facultativo”, mas sim que estava conduzindo outro tipo de atividade nos termos de um mandato preexistente e que, conseqüentemente não seriam aplicáveis as garantias outorgadas pelo Protocolo Facultativo.⁹³ O estatuto e os poderes outorgados aos MPN nos artigos 18 a 22 do Protocolo Facultativo não serão assegurados caso o Estado tenha a faculdade de decidir quando serão, ou não, aplicados.

Poucos países já possuem mecanismos especializados independentes que realizam visitas de caráter preventivo a todos os lugares de detenção conforme definidas pelo Protocolo Facultativo. No entanto, em alguns países, existem órgãos nacionais que têm mandato para conduzir visitas ainda que, às vezes, limitadas a determinados tipos de locais de detenção.

⁹² Como será comentado no item 10.3.1, se um Estado designar múltiplos MPN, cada um deles deve cumprir os requisitos do Protocolo Facultativo, especialmente se alguns lugares de detenção estejam sujeitos a visitas deste MPN e não de outro, não basta, por exemplo, que um dos componentes do mecanismo cumpra o requisito de independência e outros os de perícia, outro o direito à informação, etc.

⁹³ Cf. as alíneas a, b e c do artigo 20 do Protocolo Facultativo.

Certos órgãos de visitas existentes carecem por natureza dos elementos essenciais para serem nomeados como MPN no âmbito do Protocolo Facultativo. Isto não significa que não possam contribuir de forma significativa para melhorar as condições de detenção, de maneira independente ou como complemento ao trabalho do MPN. Ainda assim não será apropriado designar, por exemplo, os órgãos abaixo listados como parte do MPN:

- as unidades de inspeção administrativas internas do ministério ou do departamento responsável dos centros de detenção;⁹⁴
- os organismos de inspeção penitenciária externos sujeitos a traslados administrativos discricionários ou a direção do ministério ou departamento responsável dos lugares de detenção;⁹⁵
- os comitês parlamentares;⁹⁶
- os Ministérios Públicos.⁹⁷

Por outro lado, alguns órgãos existentes têm de maneira geral o potencial para serem designados como MPN em virtude do Protocolo Facultativo, ainda que, na maioria dos casos, sejam necessárias reformas legislativas e alocação

⁹⁴ Uma unidade interna do ministério ou do departamento responsável pelos lugares de detenção não cumpre com os requisitos de independência estipulados pelo Protocolo Facultativo, artigos 1 e 17, e parágrafos 1 e 4 do artigo 18. Cf. o capítulo 4 do presente manual. Cf. igualmente, Walter Suntinger, “Mecanismos nacionales de visita en el mundo: prácticas y lecciones aprendidas” em *Visitas a lugares de detención: balance de las prácticas y experiencias de diferentes instituciones nacionales*. Associação para a Prevenção da Tortura. Genebra:2003, pp. 76–77.

⁹⁵ A possibilidade por parte do Ministério ou departamento governamental responsável pelos centros de detenção de ordenar traslados discricionários não satisfaz os requisitos de independência estabelecido pelo Protocolo Facultativo nos artigos 1 e 17, e nos parágrafos 1 e 4 do artigo 18. Cf. o capítulo 4 do presente manual. Como aponta W. Suntinger, pode ocorrer que ditos mecanismos não concentrem suas atividades de monitoramento exclusivamente através de uma perspectiva de direitos humanos já que seus mandatos podem combinar diferentes objetivos (como por exemplo controles disciplinares ou financeiros). Cf. Suntinger, *ibid.* pp. 78–81.

⁹⁶ Na maioria dos casos os membros de tais comitês pertencem ao partido do governo ou ao da oposição. Desta forma, resulta difícil saber se tal comitê satisfaz os requisitos de independência estabelecidos pelo Protocolo Facultativo. A continuidade também pode ser um problema, já que todos os seus membros poderão ser substituídos após eleições legislativas. Cf. também Suntinger, pp. 91–92, sobre a dificuldade que enfrentam tais comitês no que concerne às habilidades e conhecimentos profissionais necessários para desempenhar as funções de MPN. Ademais, ressalta que estes comitês podem facilmente tornar-se políticos; garantir a regularidade das visitas também poderia ser um problema. Não obstante, se um parlamentar em particular for verdadeiramente independente do Executivo, poderia integrá-lo como um membro a mais do MPN de composição ampla.

⁹⁷ De forma geral, os Ministérios Públicos carecem intrinsecamente do tipo de independência e do enfoque especializado exigidos para um MPN conforme disposto no Protocolo Facultativo. Porém, cabe lembrar também que a competência e as atribuições deste tipo de instituição podem variar em alguns aspectos de um país para o outro.

de recursos humanos e financeiros adicionais, assim como uma adaptação de suas práticas de trabalho. Entre outros podemos mencionar:

- comissões nacionais de direitos humanos;
- defensorias do povo;
- organizações não governamentais (ONG);
- mecanismos de inspeção externos e independentes (não sujeitos a traslados discricionários pelo ministério responsável pelo funcionamento dos locais de detenção).

Pode ocorrer que outros tipos de mecanismos de visitas existentes não sejam apropriados para ser designados como MPN, porém em alguns casos, com alterações fundamentais, poderiam ser convertidos em órgãos que cumprem as disposições do Protocolo Facultativo, como por exemplo:

- alguns órgãos judiciais;
- mecanismos comunitários de visitas integrados por voluntários.

A seguir, passaremos a comentar estas categorias de potenciais MPN.

10.2.2 Comissões nacionais de direitos humanos⁹⁸

Muitas comissões nacionais de direitos humanos têm uma longa trajetória e reconhecida independência do executivo, o que poderia servir para estabelecer um clima de confiança nos primeiros anos de funcionamento do Protocolo Facultativo em seu país. Não obstante, é importante ressaltar que o que pode ser considerado aceitável para um órgão cujo mandato consiste em oferecer assessoria política geral a um governo (a políticos e representantes dos departamentos governamentais, por exemplo) pode resultar insuficiente para um MPN, que terá que gerenciar e discutir informação delicada sobre pessoas privadas de liberdade.⁹⁹

Os membros de uma comissão nacional de direitos humanos podem ademais contar com uma ampla experiência e habilidades profissionais especializadas em direitos humanos. Algumas comissões nacionais de direitos humanos podem inclusive já estar realizando visitas a lugares de detenção. Contudo, é importante lembrar neste ponto as diferenças entre visitas aos centros de detenção para reunir evidências ou investigar denúncias individuais, e programas de visitas de caráter preventivo como os que são previstos no Proto-

⁹⁸ Cf. também Suntinger, op.cit., pp. 87–91.

⁹⁹ Cf. o item 4.3 do presente manual.

colo Facultativo. Uma ampla experiência em visitas investigativas a centros de detenção pode fornecer, por exemplo, um conhecimento útil da situação nas prisões do país, mas será necessário algum tipo de capacitação para a equipe de visita e alterações na metodologia de trabalho para garantir visitas de caráter preventivo efetivas. Também poderão ser necessárias algumas modificações internas na estrutura da instituição, assim como um aumento dos recursos econômicos e humanos destinados às visitas, para que uma comissão nacional de direitos humanos, cujo mandato é geralmente muito amplo, esteja em condições de desenvolver um programa de visitas de caráter preventivo que observe as disposições do Protocolo Facultativo.

Como já comentamos anteriormente, pode ocasionar sérios problemas o fato de que um mecanismo de visita combine o mandato de realizar visitas de caráter preventivo com funções que ao mesmo tempo permitam que processem ou levem a juízo pessoas em razão de denúncias apresentadas no marco de suas visitas. Esta situação será igualmente problemática caso seja o próprio MPN que atue como órgão *quasi* judicial, ou se é ele quem apresenta os casos aos tribunais de justiça.¹⁰⁰ Esta acumulação de funções poderá debilitar a relação de cooperação que deverá estabelecer-se entre o MPN e os funcionários do governo, dos quais também dependem as visitas previstas no Protocolo Facultativo, particularmente se tais funcionários poderiam ser processados ou levados a juízo em razão de uma visita do MPN. Adicionalmente, as pessoas podem ser menos propensas a querer falar abertamente com o MPN caso temam que sua identidade ou a informação que irão comunicar venham a ser reveladas em algum momento (no âmbito de um processo judicial ou de uma audiência, por exemplo). Por outro lado, a carga de trabalho e a urgência acarretadas pelas denúncias individuais podem sobrecarregar a equipe e mitigar a capacidade de tal instituição de manter paralelamente um programa de visitas de caráter preventivo ativo e rigoroso.

Em alguns casos, as comissões nacionais de direitos humanos contam com equipes multidisciplinares com as habilidades e conhecimentos profissionais exigidos. Não obstante, as comissões, com frequência, são integradas predominantemente por juristas e carecem de pessoas com outro tipo de perfil ou outras qualificações, como por exemplo médicos, psiquiatras ou pessoas com experiência com funcionários encarregados da aplicação da lei, etc.

¹⁰⁰ Cf. o item 3.3.3 do presente manual.

10.2.3 Defensorias do Povo¹⁰¹

Assim como as comissões nacionais de direitos humanos, geralmente as Defensorias do Povo costumam oferecer sólidas garantias de independência, em particular quando seu mandato se sustenta na Constituição do país ou contem com uma longa tradição constitucional.

No entanto, poderá variar substancialmente o nível de experiência que possa ter uma Defensoria do Povo em matéria de visitas sistemáticas de caráter preventivo a lugares de detenção. Geralmente, ditas instituições estão mais acostumadas a reagir ou atuar como consequência de denúncias individuais, ou de concentrar-se, por exemplo, durante um período sobre um assunto particular de interesse nacional e passar, então, a novas questões nos anos seguintes. Como vimos, no que concerne às comissões nacionais de direitos humanos, a experiência prévia em conduzir visitas para documentar ou investigar denúncias individuais é muito diferente das visitas de caráter preventivo realizadas de forma regular. Esta prática prévia pode trazer um conhecimento útil da situação em lugares de detenção, mas não consiste necessariamente, por si só, em uma preparação suficiente para desenvolver visitas de caráter preventivo.

Assim como nos casos das comissões nacionais de direitos humanos, é possível que uma Defensoria do Povo designada como MPN deva simultaneamente estabelecer um “diálogo construtivo” no âmbito de suas visitas de caráter preventivo, e paralelamente defender casos particulares que tenham eventualmente surgido no curso de tais visitas. Conforme explicamos previamente, a acumulação de funções poderá ocasionar certos problemas, que poderão ser menos sérios que no caso das comissões nacionais de direitos humanos – que têm potencialmente autoridade para arbitrar tais denúncias – mas requererão, não obstante, certas reformas que garantam a separação de tais funções dentro da instituição da Defensoria.

Como ocorre com as comissões nacionais de direitos humanos, as Defensorias do Povo possuem, geralmente, um mandato extremamente amplo. Raramente disporão de recursos financeiros e humanos suficientes para levar adiante, de forma adequada, um sistema de visitas de caráter preventivo como aquele estabelecido pelo Protocolo Facultativo. Os Estados que designarem tal instituição como único MPN terão indubitavelmente que alocar recursos adicionais.

Por sua natureza, a maioria destas instituições conta com apenas uma pessoa em sua chefia (geralmente um jurista), quem toma as decisões. É extre-

¹⁰¹ Cf. também Suntinger, op.cit., pp. 82–85.

mamente difícil que um MPN com apenas um “membro” possa reunir todos os conhecimentos profissionais exigidos para desempenhar as funções de um MPN. Evidentemente que a Defensoria do Povo pode estar composta de uma equipe relativamente ampla de pessoas com diferentes perfis, todavia, é frequente que algumas especialidades profissionais não estejam representadas, como os médicos, por exemplo. Em qualquer caso, é sempre preferível que os próprios *membros* do MPN contem com uma ampla experiência profissional ao invés de dependerem de pessoal especializado ou contratarem periodicamente especialistas externos, já que tal tenderá a melhorar a qualidade e o impacto das recomendações do MPN.

O enfoque das Defensorias do Povo e o alcance de seu poder para formular recomendações variam de um país ao outro. Como comentamos anteriormente, o Protocolo Facultativo estabelece que o MPN deverá encarar seu trabalho sempre tendo em mente melhorar as condições de detenção e a proteção das pessoas privadas de liberdade, compreendido num sentido prático ou “político” e como uma avaliação em termos de “legalidade” ou “imparcialidade” *per se*. Ainda que venham a surgir questões de natureza “legal”, particularmente em termos de procedimento e de garantias jurídicas, isto será apenas parte de uma série muito mais ampla de aspectos que devem ser examinados e de objetivos que deverão ser cumpridos. Muitas das questões que surgirão durante o trabalho do MPN serão mais de natureza “política” ou questões de caráter técnico. Pode se tornar difícil, para instituições que tradicionalmente sejam responsáveis por levar adiante um mandato do tipo “legal” – ou seja, determinar se a atuação de uma administração em particular cumpriu devidamente o procedimento administrativo estabelecido ou com as normas de imparcialidade exigidas –, possam adotar o enfoque do tipo “político” ou técnico do Protocolo Facultativo. Este último poderá incluir comentários sobre as decisões “políticas” adotadas pelo governo ou Parlamento, e potencialmente propor que a Assembléia Legislativa aprove, emende, ou veto determinadas leis.

Pode ainda resultar confuso para as pessoas detidas ou para o pessoal dos centros de detenção colaborar com uma instituição que até aquele momento cumpria uma função do tipo “jurídica” e que agora passa a adotar um enfoque diferente e a assumir funções novas em virtude do Protocolo Facultativo. Resta claro que as questões que acabamos de enunciar poderão não ser aplicáveis em determinados contextos nacionais, dadas as grandes diferenças que existem entre os Estados em termos de passado institucional, de contexto legal e do enfoque do trabalho da Defensoria do Povo.

10.2.4 Organizações não governamentais¹⁰²

Em alguns contextos nacionais, a sociedade civil, e em particular as ONG, têm sustentado um compromisso mais sólido com respeito a defesa dos direitos humanos. Frequentemente ocorre que as ONG realizam visitas de caráter preventivo às prisões e outros lugares de detenção, mesmo muito antes de se terem estabelecido órgãos estatutários formais para cumprir tais funções. As organizações não governamentais, por definição, gozam geralmente de grande independência em relação ao poder executivo. Em alguns contextos nacionais, estes elementos podem motivar a inclusão de uma ou várias ONG no próprio MPN, como componente formal do mesmo.

No entanto, o grau de independência de uma ONG pode variar com o decorrer do tempo e geralmente não possui um marco legal. Geralmente, as ONG não costumam ter, por lei, o direito de acesso irrestrito aos lugares de detenção. Ademais, pode ocorrer que os funcionários do governo levem menos a sério as recomendações das ONG, em contraste com as recomendações emitidas por mecanismos estabelecidos por lei. Por estas e outras razões, ainda que as ONG aceitem contar com autoridade e poderes adicionais (e possivelmente os recursos econômicos) necessários para cumprir as funções de MPN, pode ser que algumas ONG (e seus integrantes) não estejam cómodos em assumir algumas responsabilidades e as consequências que tal possa vir a acarretar, por exemplo em termos de perda da flexibilidade e que seu mandato, estrutura, poder e autoridade, e gestão das finanças estejam estabelecidas em um determinado marco legal. Adicionalmente, pode se tornar difícil para as ONG manter por um lado um diálogo construtivo baseado na cooperação (como previsto pelo Protocolo Facultativo), e conciliar simultaneamente estas atividades com campanhas públicas de sensibilização que incluam, por exemplo, algum tipo de denúncia pública. Por outro lado, as organizações de beneficência ou outras que oferecem serviços de forma regular nos locais de detenção (contando talvez em alguns casos com escritórios separados dentro das próprias instituições) podem considerar difícil mudar de função ou desempenhar múltiplos papéis em relação a uma mesma instituição.

Em qualquer caso, como mencionamos no capítulo 2, as ONG nacionais de direitos humanos deverão sempre ser incluídas no processo de decisão sobre os MPN no país em questão. No capítulo 8 comentamos também que as ONG podem exercer várias funções com respeito ao MPN uma vez que o mesmo seja estabelecido. Por outro lado, é importante ressaltar que a criação de um

¹⁰² Cf. também Suntinger, op.cit., pp. 95–96.

MPN nunca deverá servir de pretexto para limitar ou privar as ONG do acesso aos locais de detenção e/ou obstar que sigam com seu trabalho de monitoramento.

10.2.5 Mecanismos de Inspeção Penitenciária Externos e Independentes

Os Mecanismos de Inspeção Penitenciária Externos e Independentes (Independent External Prisons Inspectorate) podem desempenhar um papel importante no que concerne os MPN. Se tal instituição tiver que atuar como único MPN, seu mandato terá que ser examinado minuciosamente e talvez mesmo ampliado para garantir que cubra todos os lugares de detenção conforme definido pelo Protocolo Facultativo. Para garantir sua independência nos termos do Protocolo Facultativo, o mecanismo deverá contar com uma série de requisitos (mandato legal, autonomia no exercício do cargo, etc) que podem já existir na prática, ou não.

Alguns mecanismos de inspeção externos têm um mandato misto: desempenham funções similares àquelas estabelecidas pelo Protocolo Facultativo, que consistem em monitorar lugares de detenção a partir de uma perspectiva de direitos humanos (prevenção da tortura e de maus-tratos, condições de detenção humanas, etc.), e adicionalmente avaliam o cumprimento por parte de tais instituições, dos objetivos governamentais em matéria de orçamento e contabilidade, controlam ainda se garante-se a segurança pública de forma adequada no sistema judiciário penal e se existe uma execução efetiva das sentenças. A acumulação de tais mandatos num mesmo MPN não é coerente com as disposições do Protocolo Facultativo.¹⁰³

10.2.6 Órgãos judiciais

O último parágrafo do Preâmbulo do Protocolo Facultativo destaca que os mecanismos preventivos constituem “meios não-judiciais” para prevenir a tortura. É, portanto, evidente que no momento da adoção do Protocolo Facultativo não se contemplou que autoridades judiciais existentes pudessem ser designadas como MPN.

A principal inovação do Protocolo Facultativo foi a idéia de abrir as prisões à observação e exame externos realizados por especialistas independentes provenientes de várias áreas de conhecimento e atuação, não somente juristas,

¹⁰³ O Comitê Conjunto de Direitos Humanos (*Joint Committee on Human Rights*) do Parlamento do Reino Unido em seu 20º Relatório de Sessão 2005–2006, de 22 de maio de 2006, pp. 17–20. Cf. o item 3.3.3 do Capítulo 3 do presente manual.

mas também especialistas com conhecimentos médicos, científicos, e sociais, que ademais desempenham suas atividades com um enfoque mais preventivo e político ao invés de um enfoque primordialmente jurisdicional de intervenção após a ocorrência dos fatos. Por sua natureza, os órgãos judiciais trazem uma perspectiva primordialmente jurídica que em geral implica a experiência e conhecimentos de julgar uma vez que os fatos já tenham ocorrido, em lugar de executar políticas e práticas para prevenir tais fatos. Desta forma, a designação de um órgão do judiciário como MPN enfrentará obstáculos significativos para cumprir o objeto do Protocolo Facultativo.

A referência feita no Preâmbulo aos “meios não-judiciais” sugere ainda que a “independência” dos MPN, como estabelecida pelo Protocolo Facultativo, refere-se à sua independência tanto no que concerne o poder judiciário como o executivo. O poder judiciário, como instituição, cumpre obviamente outras funções com respeito à maior parte das pessoas privadas de liberdade (os condenados em particular) e no que concerne seu aprisionamento. Algumas destas funções podem entrar em conflito com a perspectiva específica e o mandato do MPN estabelecidos em virtude do Protocolo Facultativo. Por exemplo, o mandato dos MPN comporta aspectos políticos mais amplos, que podem levá-los a formular recomendações acerca dos passos que devem ser seguidos que poderão ir além das disposições da legislação nacional e propor reformas, emendas ou novas leis para melhorar o tratamento e as condições de detenção das pessoas privadas de liberdade. Esta importante competência de “assessoria política” geralmente não é compatível com a natureza de uma instituição judicial.

Por último, um aspecto chave do trabalho do MPN, à luz do Protocolo Facultativo, é seu caráter confidencial, independente e não jurisdicional, que pretende criar uma atmosfera de abertura por parte das pessoas privadas de liberdade e dos funcionários do centro de detenção, de maneira que estejam mais dispostos a revelar espontaneamente a verdadeira situação dentro dos locais de detenção. Esta idéia está refletida no Preâmbulo, na alínea d) do artigo 19 e no artigo 21 do Protocolo Facultativo (relativos ao direito dos MPN a entrevistar reservadamente pessoas privadas de liberdade e outras pessoas, etc.). Se um juiz que supervisiona a execução das sentenças (e por tal razão talvez tenha que determinar a liberação antecipada de uma pessoa, questões disciplinares, ou outras de caráter jurisdicional) chegasse a ter conhecimento de informação coletada no marco de uma entrevista realizada pelo MPN, uma pessoa detida poderia estar menos disposta a compartilhar informação sobre sua conduta inapropriada ou a reclamar das condições de detenção. Da mesma

maneira, o corpo de funcionários do centro poderá estar menos disposto a aceitar que existem problemas caso saiba que existe a possibilidade de, em outras circunstâncias, uma autoridade judicial possa utilizar como elemento de prova a informação que teria podido fornecer ao MPN.

Por estes motivos, podemos dizer que na maioria dos casos, não é apropriado nomear como MPN os membros de um órgão judicial responsável por fiscalizar a execução das sentenças que inspecionem as prisões em nome dos tribunais, ou aqueles órgãos que seguirão cumprindo funções jurisdicionais após terem sido designados como MPN.

Não obstante, o Corpo Judicial de Inspetores Penitenciários (Judicial Inspectorate of Prisons) da África do Sul constitui um interessante exemplo de instituição judicial estabelecida por uma legislação (*Correctional Services Act, 1998*) que aborda algumas destas preocupações. O item 86 desta lei assinala que os membros do Corpo Judicial de Inspetores Penitenciários não poderão ter outras responsabilidades judiciais enquanto permaneçam neste cargo. O item 85.1 prevê disposições específicas sobre sua independência (que presuppõe independência do poder judiciário e da judicatura). O mandato do Corpo Judicial de Inspetores Penitenciários no que concerne às pessoas detidas consiste em informar sobre o tratamento que recebem e suas condições de detenção, e não se ocupam de questões disciplinares ou de outros aspectos da execução da sentença com um rol jurisdicional (item 85.2).

10.2.7 Programas independentes de visitas a cargo de entidades comunitárias

Os programas independentes de visitas a cargo de entidades comunitárias representam outro caso interessante de entidades, mais ou menos independentes, que já realizam visitas a lugares de detenção e que podem ser candidatos adequados para serem designados como MPN.

Não obstante, o parágrafo 2 do artigo 18 prevê claramente que os integrantes do MPN devem ser “especialistas” com “conhecimentos profissionais” pertinentes. A maioria dos programas de visitas conduzidos por entidades comunitárias são propositalmente abertos a voluntários não profissionais, que começam a realizar suas atividades de monitoramento após um período relativamente breve de orientação ou de capacitação. Para estes programas, é uma vantagem poder contar com um amplo número e variedade de voluntários sem exigir dos mesmos conhecimentos ou habilidades profissionais concretos, já que tal permite uma abrangência de um número maior de centros de detenção e realizar visitas com muita frequência. Algumas pessoas que

tenham participado em tais programas durante tempo substancial poderão ter adquirido conhecimentos e experiências práticas significativos. Considerados em seu conjunto, em sua forma atual, tais programas carecerão quase sempre dos requisitos-chaves nos termos de seus “conhecimentos profissionais” e das “habilidades” para ser designado como MPN no âmbito do Protocolo Facultativo.

No caso que se proponha a designação de um programa comunitário de visitas como MPN, deverá ser assegurado que as disposições do Protocolo Facultativo sobre os poderes e garantias de proteção se apliquem às pessoas que integram estes programas de visitas, incluindo o acesso irrestrito a todas as instalações dentro de um lugar de detenção, a possibilidade de entrevistar reservadamente todas as pessoas de sua escolha, a liberdade de escolher os centros de detenção que queira visitar, a garantia de acesso à informação, etc. Geralmente, os programas comunitários de visitas não foram estabelecidos para desempenhar um sistema global de análise e de recomendações, e por tal razão podem não ter a faculdade de apresentar formalmente propostas legislativas ou comentários sobre a legislação em vigor. Por outro lado, os membros destes programas não costumam gozar das garantias e imunidades previstas pelo Protocolo Facultativo para sua independência e o bom desempenho de suas funções.

Todas aquelas diferenças que possam existir entre os programas de visita existentes e os requisitos para os MPN estabelecidos pelo Protocolo Facultativo poderão potencialmente serem resolvidas com modificações do tipo legal, administrativo, em suas práticas de trabalho, e de alocação de recursos. No entanto, ao introduzir certas modificações, e em particular impor requisitos específicos em matéria de habilidades profissionais e experiência como condição para participar em um programa independente de monitoramento de visitas de caráter comunitário, o número de participantes se verá drasticamente reduzido, limitando assim sua capacidade de cumprir um de seus primeiros objetivos – garantir uma ampla cobertura e realizar visitas de monitoramento frequentes aos lugares de detenção.

Ainda que em geral não seja apropriado designar os programas independentes de visitas de caráter comunitário como parte de um MPN ou como o próprio MPN, poderão contudo constituir um complemento muito valioso para o trabalho do MPN, e ainda que trabalhem de maneira separada, suas atividades serão mutuamente fortalecidas. Os integrantes de programas de visitas a cargo de entidades comunitárias poderão ser excelentes fontes externas de informação e uma rede de vigilância externa que poderá ajudar os MPN a utilizar de

forma eficiente e estratégica seus conhecimentos, habilidades profissionais e seus poderes estabelecidos por lei. Em cada Estado deverá se impulsionar abertamente a manutenção e a instituição de programas desta índole, ainda que não estritamente como MPN *per se* no âmbito do Protocolo Facultativo.

10.2.8 Recomendações da APT

- Ao estabelecer um MPN, os Estados poderão escolher entre designar um mecanismo existente ou criar um completamente novo. Nenhum modelo é universalmente melhor que o outro de forma intrínseca.
- Que se recorra a um mecanismo existente ou que se crie um novo, a sociedade civil deverá participar do processo de decisão.
- Antes de designar um órgão ou instituição existente como MPN, o governo e a sociedade civil deverão examinar de forma precisa e detalhada qual é sua esfera de competência, sua jurisdição, seus poderes e funções, assim como as disposições que garantam sua independência, e proceder às modificações pertinentes e adaptações legislativas e de alocação de recursos para assegurar que se cumpram plenamente os requisitos do Protocolo Facultativo.

10.3 Mecanismos múltiplos

10.3.1 Critérios geográficos ou temáticos

A possibilidade de contar com vários mecanismos nacionais de prevenção foi prevista principalmente para contemplar a particularidade dos Estados federais, permitindo a designação de órgãos descentralizados ou limitados a uma certa área geográfica como MPN, facilitando assim a ratificação do Protocolo Facultativo por aqueles Estados. Contudo, o artigo 17 parece também permitir aos Estados instituir vários mecanismos em função de critérios temáticos.

Do ponto de vista do direito internacional geral, as divisões internas de responsabilidade para a implementação dos tratados em Estados descentralizados não constituem um pretexto para o descumprimento de suas disposições, ainda que as restrições surjam de repartições do poder formalmente estabelecidas em uma Constituição escrita.¹⁰⁴ Isto é reforçado no caso do Protocolo Facultativo por uma provisão expressa segundo a qual “As disposições do presente Protocolo deverão abranger todas as partes dos Estados federais sem quaisquer limitações ou exceções”.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Cf. o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

¹⁰⁵ Protocolo Facultativo, artigo 29.

Não obstante, no âmbito da ratificação universal e da implementação plena e efetiva dos tratados internacionais sobre direitos humanos, devemos ter em mente que, na prática, os Estados descentralizados enfrentam desafios particulares. Ao autorizar de forma explícita que mecanismos estabelecidos por instâncias descentralizadas possam atuar como MPN, o Protocolo Facultativo reconhece tais desafios e oferece uma solução para os mesmos.¹⁰⁶

Dependendo da estrutura constitucional particular ou outras considerações políticas ou geográficas de um Estado,¹⁰⁷ o MPN de um Estado Federal poderá ser um organismo federal unificado ou um sistema com múltiplos organismos. Um MPN federal unificado poderá ter as seguintes estruturas institucionais:

- somente o governo central poderia legislar sobre o MPN e nomeá-lo;
- o MPN estaria sob a competência dos governos centrais e regionais conjuntamente, atuando cada qual sob sua própria autoridade constitucional, criando, no entanto, um mecanismo nacional com uma administração comum à qual cada governo – central e regionais – tendo delegado os poderes necessários.

Para que múltiplos mecanismos cumpram em seu conjunto os requisitos de um MPN em um Estado federal, poderão ser adotados os seguintes modelos institucionais:

- o governo federal e cada governo regional nomearão e legislarão sobre um MPN diferente para cada território ou áreas temáticas que estejam na esfera de competência de cada governo – central ou regional;
- o governo federal criará um MPN que englobe todos os territórios e temas sobre os quais os governos regionais não tenham autoridade, enquanto que os governos regionais conjuntamente criarão um segundo MPN unificado que cubra todos os territórios e áreas temáticas sobre as quais os governos regionais tenham competência.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Protocolo Facultativo, artigo 17.

¹⁰⁷ Para maiores informações sobre a ratificação e aplicação do Protocolo Facultativo em Estados federais e descentralizados, cf. o documento da APT, *Implementação do Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes em Estados Federais e Descentralizados*. Genebra, junho de 2005, disponível em <http://www.apt.ch/npm>

¹⁰⁸ Por exemplo, cada governo regional poderá promulgar, de forma independente, o estabelecimento deste segundo MPN e suas faculdades, e cada um poderá nomear um ou mais membros deste MPN, o qual atuará como uma entidade única no que concerne o conjunto de territórios e de temas sob a autoridade dos governos regionais.

Um Estado-Parte, federal ou de outra índole, poderá também decidir estabelecer vários mecanismos nacionais de prevenção baseados em critérios temáticos e não geográficos. Por exemplo, caso um Estado conte com um mecanismo de visita a unidades psiquiátricas que funcione bem, aquele mecanismo poderia continuar com seu trabalho especializado enquanto poderão ser criados um ou mais MPN adicionais para outros tipos de centro de detenção.

Não obstante, se um Estado decidir designar vários mecanismos como MPN, cada um com um mandato temático diferente, ou que coincidam parcialmente sobre alguns temas, deverá ser assegurado que cada um deste MPN “subnacionais” cumpra com os requisitos do Protocolo Facultativo. Poderia ser um problema se alguns centros de detenção somente fossem objeto de visita unicamente por parte deste MPN “subnacional” e não por outro. No caso em que se nomeie um MPN múltiplo que inclua diferentes mecanismos entre os quais um não cumpra os requisitos de independência, outro carece de profissionais com habilidades e experiências necessárias, e outro não tenha o direito a visitar todas as instalações dentro dos lugares de detenção, o Estado não poderá dizer que o MPN, em seu conjunto, por um efeito cumulativo, cumpre com todos os requisitos do Protocolo Facultativo. Logicamente, se um certo centro de detenção recebe visitas por parte de um organismo que não cumpre com todos os requisitos do Protocolo Facultativo, não se pode afirmar que as características dos organismos que visitam outros centros suprem as carências do primeiro.

Os Estados-Partes que preferam adotar múltiplos mecanismos deverão também levar em consideração que cada lugar onde se encontram pessoas privadas de liberdade deverá estar sujeito a visitas por parte de um ou vários MPN. Por conseguinte, quando um Estado institua um MPN múltiplo, ou seja, vários mecanismos, deverá ter especial cuidado em assegurar que se abranjam todos os centros de detenção do país sob os mandatos combinados dos MPN, isto significa ademais, que ao menos um dos MPN deverá ter autoridade sobre todos os lugares que geralmente não se usam, ou não se classificam, como lugares de detenção mas nos quais possa se encontrar de fato pessoas privadas de liberdade por ação ou consentimento do governo.¹⁰⁹

O Protocolo Facultativo estabelece certos limites aos Estados para subdividir as responsabilidades “do MPN” sobre seu território em múltiplas organizações independentes, sejam temáticas ou geográficas, algumas de suas disposições não são compatíveis com um alto grau de fragmentação. Por

¹⁰⁹ Cf. os itens 3.2.3 e 6.1.

exemplo, a alínea e) do artigo 20 do Protocolo Facultativo diz que os Estados-Partes se comprometem a dar aos MPN “liberdade de escolher os lugares que pretendem visitar”. Caso se designe um MPN somente com autoridade sobre lugar de detenção, o Estado não estará cumprindo sua obrigação de acordo com a alínea e) do artigo 20: não terá concedido liberdade ao MPN para escolher os lugares que deseje visitar.

Em muitos casos, quando um Estado implementa o Protocolo Facultativo estabelecendo uma multiplicidade de MPN, será fundamental assegurar alguma forma de coordenação entre estes mecanismos. Passaremos a analisar a necessidade e a natureza de tais órgãos de coordenação.

10.3.2 Coerência e coordenação

10.3.2.1 Os desafios

Sempre que se instituem múltiplos MPN, será essencial assegurar que todos os lugares onde se encontrem ou possa se encontrar alguma pessoa privada de liberdade estejam no âmbito de competência de ao menos um dos MPN, que cada mecanismo esteja integrado por especialistas qualificados, com a experiência e as habilidades requeridas e goze dos poderes e garantias estabelecidos no Protocolo Facultativo; e que o dispositivo geral possa ser gerido do ponto de vista administrativo e obter resultados efetivos e coerentes.

Pode ser difícil para múltiplos MPN manter uma coerência entre suas diferentes recomendações e conclusões, em particular quando vários MPN visitam o mesmo tipo de lugares de detenção ou lugares similares. Isto poderá causar problemas às pessoas que os MPN trabalham para proteger, os funcionários chamados a implementar as recomendações e os próprios MPN.

Como se disse mais acima, o Protocolo Facultativo estipula que os MPN formarão parte de um “sistema”.¹¹⁰ Para que uma multiplicidade de MPN constitua verdadeiramente um sistema, será necessário estabelecer em nível nacional alguma forma de coordenação. Por exemplo, uma das funções dos MPN é formular observações e propostas sobre a legislação (artigo 19 c)). Isto significa que ao menos os MPN que operem na esfera de competência de cada assembleia legislativa deverão dispor de algum meio para poder apresentar suas recomendações e análise para o conjunto do sistema ou setores. Os MPN e o Subcomitê internacional deverão formar conjuntamente um sistema global de visitas. Os MPN serão, portanto, uma importante fonte de informação contínua para o Subcomitê internacional, e o Subcomitê terá certas funções

¹¹⁰ Cf. o item 3.1.

globais com respeito a todos os MPN. Estas funções exigem comunicações coordenadas entre o escritório do Subcomitê em Genebra e os MPN de cada país.¹¹¹ Ademais, um Estado deverá ser capaz de comunicar ao Subcomitê internacional informação agregada acerca da implementação do Protocolo Facultativo.¹¹²

Por todos estes motivos, pode resultar difícil conciliar um mosaico extremamente difuso de entidades com os requisitos do Protocolo Facultativo, necessitando-se assim de alguns meios de coordenação em nível nacional.

10.3.2.2 As opções

Há várias formas de encarar tais dificuldades. Uma alternativa é contar com um MPN unificado, porém com funcionamento descentralizado. Um MPN com uma administração centralizada poderá contar com escritórios e integrantes espalhados pelo país, reduzindo-se assim os gastos com viagens e outros gastos relacionados com a realização de visitas em todo o território nacional.¹¹³ Esta opção poderá ser considerada como um possível compromisso entre um modelo de MPN único fortemente centralizado e um mosaico difuso e impraticável de MPN independentes e isolados. De qualquer modo, os governos e todas as instâncias deverão estudar cuidadosamente se as vantagens de instituir um único MPN – geograficamente disperso porém unificado do ponto de vista administrativo – poderá superar as vantagens de um MPN múltiplo.

O Conselho Consultivo de Direitos Humanos (*Human Rights Advisory Board*) da Áustria, ainda que não tenha sido designado como MPN no âmbito do Protocolo Facultativo, ilustra o caso de um órgão de visitas nacional que adota este enfoque. O Conselho é responsável por avaliar as atividades policiais com um enfoque especial no cumprimento de normas de direitos humanos. Os membros do Conselho foram divididos em seis comitês de especialistas que realizam visitas e foram instituídos seguindo critérios de divisão regional em função da demarcação jurisdicional do país.¹¹⁴ Da mesma forma, o projeto de

¹¹¹ Cf. os artigos 11.b), 12.c) e 20.f) do Protocolo Facultativo. Cf. também o capítulo 9.

¹¹² Protocolo Facultativo, artigo 12.b).

¹¹³ Este enfoque está reconhecido nos “Princípios relativos ao estatuto das instituições nacionais de promoção e proteção dos direitos humanos” (Princípios de Paris”), aprovados em 20 de dezembro de 1993 pela Assembléia Geral em sua resolução A/RES/48/134 (anexo), onde se afirma que todas as instituições nacionais de direitos humanos deverão ter autoridade para “estabelecer grupos de trabalho, cada vez que seja necessário, assim como departamentos locais ou regionais para facilitar o desempenho de suas funções. O artigo 18 do Protocolo Facultativo exige que no momento de estabelecer os mecanismos nacionais de prevenção os levem em consideração os Princípios de Paris.

¹¹⁴ Cf. <http://www.menschenrechtsbeirat.at/>.

implementação do Protocolo Facultativo na Argentina contempla que o MPN composto por 10 membros contará com o apoio de delegações sediadas nas províncias.

Os Estados que desejem estabelecer MPN múltiplos poderão também estabelecer um único órgão de coordenação ou um “MPN central”. Como parte de seu mandato, tal órgão de coordenação deverá fomentar a coerência entre os múltiplos MPN e promover medidas baseadas sobre boas práticas em matéria de metodologia de visitas, e a adoção de recomendações coerentes entre os distintos MPN. O estabelecimento de um órgão de coordenação pode ainda facilitar a comunicação entre o Subcomitê internacional e os MPN, assegurando um intercâmbio eficaz e eficiente, de conformidade com o que está estipulado pelo Protocolo Facultativo.¹¹⁵

Por sua vez, todo MPN central de coordenação deverá também gozar das garantias de independência e das prerrogativas e poderes que se outorgam aos MPN em geral, como por exemplo a faculdade de obter informação do governo acerca da situação em todo o país (número de pessoas privadas de liberdade, número total de lugares de detenção e a localização de cada um deles, etc).¹¹⁶

Quando os múltiplos MPN não tiverem sua atuação restrita a lugares de detenção particulares ou a certas categorias de instituição, o estabelecimento ou a designação de um MPN central será também uma maneira de garantir o direito dos MPN de ter acesso a outros lugares como os lugares de detenção não oficiais. O MPN central será o depositário lógico da autoridade para assegurar que todos os lugares, em particular aqueles que não estão cobertos pelos múltiplos MPN, serão visitados pelo MPN, como dispõe o Protocolo Facultativo.

A lei de implementação do Protocolo Facultativo da Nova Zelândia propõe designar como MPN vários órgãos de visita nacionais (complementados talvez por alguns mecanismos novos). Aquela proposta integra esta idéia de mecanismo preventivo nacional central (que será provavelmente a Comissão Nacional de Direitos Humanos). O MPN central coordenaria o trabalho dos MPN em dois aspectos: quanto ao fluxo de recomendações do MPN ao governo, e em termos de assessoria aos próprios MPN. Por conseguinte, o MPN central seria responsável por investigar e elaborar recomendações sobre questões sistêmicas que afetem todos os lugares de detenção na Nova Zelândia, coordenar os relatórios dos mecanismos nacionais de prevenção particulares e assessorar

¹¹⁵ Cf. os artigos 12.c) e 20.f) do Protocolo Facultativo.

¹¹⁶ Cf. o artigo 20.a) do Protocolo Facultativo.

os mecanismos nacionais de prevenção acerca de qualquer questão sistêmica que surja durante a análise de algum relatório determinado.¹¹⁷

10.3.3 Recomendações da APT

■ Os Estados podem preferir estabelecer mecanismos múltiplos para desempenhar funções de MPN, definidos por critérios geográficos ou temáticos.

■ Não obstante, cada lugar de detenção (incluindo os lugares não oficiais) deverão ser objeto de visitas por um ou vários dos MPN no Estado.

■ Como alternativa ao estabelecimento de uma multiplicidade de MPN, os Estados que contem com um amplo território e com lugares de detenção dispersos e distanciados uns dos outros deveriam considerar a possibilidade de instituir um único MPN descentralizado, do ponto de vista geográfico (mediante delegações, por exemplo), mas unificado do ponto de vista administrativo.

■ Os Estados que decidirem estabelecer MPN múltiplos deverão designar um MPN central cujo mandato será coordenar e reforçar as capacidades dos múltiplos mecanismos, e que tenha a faculdade de coletar informação residual, realizar visitas, e elaborar recomendações para todos os lugares não inspecionados pelos demais MPN.

¹¹⁷ Para maiores informações acerca da implementação do Protocolo Facultativo na Nova Zelândia e dos comentários da APT sobre legislação, consulte http://www.apt.ch/un/opcat/new_zealand.shtml

Conclusão

11

Desde o momento em que redigiu-se o presente guia até a entrada em vigor do Protocolo Facultativo da Convenção contra a Tortura transcorreu pouco tempo. O Subcomitê internacional para a Prevenção da Tortura ainda não havia iniciado seus trabalhos. Os primeiros Estados-Partes deverão ter seus mecanismos preventivos em funcionamento dentro de alguns meses, porém são muito poucos os Estados que já tenham decidido sobre a estrutura a ser adotada, o tipo de autoridade e uma composição concreta para seus mecanismos. Em alguns Estados onde segue pendente a ratificação do Protocolo, as discussões sobre mecanismos preventivos nacionais também estão sendo realizadas como parte do processo de decisão sobre o momento de aderir, ou não, ao Protocolo. Em todo o mundo, podemos observar uma tendência sem precedentes de atividades em escala nacional de abertura dos lugares de detenção ao escrutínio externo e de análise por parte de mecanismos de visitas compostos por especialistas independentes.

O estabelecimento ou a designação de um mecanismo preventivo nacional em cada Estado será feito em conformidade com seu contexto nacional particular. No entanto, o marco destes processos de instituição dos MPN e o que venha a surgir em razão dos mesmos é intrinsecamente internacional, baseado no texto do Protocolo Facultativo e nas experiências práticas do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, do Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura, do Relator Especial das Nações Unidas para a tortura, e de outros organismos similares. Como já vimos, o texto do Protocolo Facultativo, assim como outras fontes secundárias, constituem uma sólida base de orientação sobre os aspectos chaves da estruturação dos MPN, como por exemplo:

- o próprio processo de designação e estabelecimento dos MPN;
- o propósito e mandato dos MPN;
- sua independência;
- os critérios para escolher os membros do MPN;
- as garantias e poderes com respeito às visitas;
- as recomendações do MPN e sua implementação;
- a relação entre o MPN e outros atores nacionais e internacionais;
- a estrutura e a maneira de organização dos MPN.

Pode ser que, para os atores nacionais, o âmbito internacional pareça uma entidade distante, incerta e opaca. Inevitavelmente, os atores que executem as disposições do Protocolo Facultativo a escala nacional se farão perguntas que aqueles que redigiram o Protocolo nunca tiveram que considerar e cujas respostas não são necessariamente óbvias à luz do texto do Protocolo Faculta-

tivo. Em última instância, o Subcomitê internacional para a Prevenção servirá de vínculo entre os atores nacionais e o âmbito internacional graças ao seu mandato de assessoria, às suas recomendações dirigidas aos Estados acerca dos mecanismos preventivos nacionais, e mediante seus contatos diretos com os próprios MPN. Paralelamente, o Subcomitê enfrentará um trabalho considerável nos próximos anos para desenvolver seus métodos de trabalho e empreender seu próprio programa de visitas.

Iniciamos este guia examinando os objetivos do Protocolo Facultativo como definido em seu Preâmbulo. Neste momento, resta claro que ainda levará tempo para chegar-se a consolidar o sistema preventivo previsto pelo Protocolo Facultativo. Poderá levar anos para que este processo, ao mesmo tempo global e nacional, cumpra plenamente com os objetivos definidos no Preâmbulo. A incorporação de mecanismos preventivos nacionais eficazes a um sistema internacional mais amplo é essencial para lograr os objetivos do Protocolo Facultativo. O presente guia propõe dar um primeiro passo e servir de elemento de integração entre os atores nacionais e o âmbito internacional, buscando facilitar-lhes sua comunicação e contato. Contudo, esta publicação é tão somente o início de um diálogo a ser dado seguimento, seja utilizando-se outros documentos disponíveis na página da Internet da APT (www.apr.ch), ou comunicando-se diretamente com a equipe da APT. O diálogo construtivo e aberto é tão importante no marco do estabelecimento e designação dos MPN como seu trabalho concreto, e a APT está disposta a participar neste diálogo com atores nacionais, visando melhorar a prevenção da tortura e de todas as formas de tratamento ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes

Adotado pela Assembléia-Geral pela
resolução A/RES/57/199, do
18 de dezembro de 2002.

Aberto para a assinatura, ratificação e
adesão no dia 4 de fevereiro de 2003.

ANEXO



Preâmbulo

Os Estados-Partes do presente Protocolo;

Reafirmando que a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes são proibidos e constituem grave violação dos direitos humanos;

Convencidos de que medidas adicionais são necessárias para atingir os objetivos da Convenção contra tortura e tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (doravante denominada a Convenção) e para reforçar a proteção de pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes;

Recordando que os artigos 2 e 16 da Convenção obrigam cada Estado Parte a tomar medidas efetivas para prevenir atos de tortura e tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes em qualquer território sob a sua jurisdição;

Reconhecendo que os Estados têm a responsabilidade primária pela implementação destes artigos, que reforçam a proteção das pessoas privadas de liberdade, que o respeito completo por seus direitos humanos é responsabilidade comum compartilhada entre todos e que órgãos de implementação internacional complementam e reforçam medidas nacionais;

Recordando que a efetiva prevenção da tortura e tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes requer educação e uma combinação de medidas legislativas, administrativas, judiciais e outras;

Recordando também que a Conferência Mundial de Direitos Humanos declarou firmemente que os esforços para erradicar a tortura deveriam primeira e principalmente concentrar-se na prevenção e convocou a adoção de um protocolo opcional à Convenção, designado para estabelecer um sistema preventivo de visitas regulares para centros de detenção;

Convencidos de que a proteção de pessoas privadas de liberdade contra a tortura e tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes pode ser reforçada por meios não-judiciais de natureza preventiva, baseados em visitas regulares a centros de detenção;

Acordam o seguinte:

Parte I

Princípios Gerais

Artigo 1

O objetivo do presente Protocolo é estabelecer um sistema de visitas regulares efetuadas por órgãos nacionais e internacionais independentes para lugares onde pessoas são privadas de sua liberdade, com a intenção de prevenir a tortura e tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Artigo 2

1. Um Sub-Comitê de Prevenção da Tortura e tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes do Comitê contra tortura (doravante denominado Sub-Comitê de Prevenção) deverá ser estabelecido e desempenhar as funções definidas no presente Protocolo.
2. O Sub-Comitê de Prevenção deve desempenhar suas funções no marco da Carta das Nações Unidas e deve ser guiado por seus princípios e propósitos, bem como pelas normas das Nações Unidas relativas ao tratamento das pessoas privadas de sua liberdade.
3. Igualmente, o Sub-Comitê de Prevenção deve ser guiado pelos princípios da confidencialidade, imparcialidade, não seletividade, universalidade e objetividade.
4. O Sub-Comitê de Prevenção e os Estados-Partes devem cooperar na implementação do presente Protocolo.

Artigo 3

Cada Estado-Parte deverá designar ou manter em nível doméstico um ou mais órgãos de visita encarregados da prevenção da tortura e tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (doravante denominados mecanismos preventivos nacionais).

Artigo 4

1. Cada Estado- Parte deverá permitir visitas, de acordo com o presente Protocolo, dos mecanismos referidos nos artigos 2 e 3 a qualquer lugar sob sua jurisdição e controlo onde são ou podem ser privadas de sua liberdade, quer por força de ordem dada por autoridade pública quer sob seu incitamento ou com sua permissão ou concordância (doravante denominados centros de detenção).Essas visitas devem ser empreendidas com vistas ao

fortalecimento, se necessário, da proteção dessas pessoas contra a tortura e tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

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

Parte II

Sub-Comitê de Prevenção

Artigo 5

1. O Sub-Comitê de Prevenção deverá ser constituído por dez membros. Após a quinquagésima retificação ao presente Protocolo, o número de membros do Sub-Comitê de Prevenção deverá aumentar para vinte e cinco.
2. Os membros do Sub-Comitê de Prevenção deverão ser escolhidos entre pessoas de elevado carácter moral, de comprovada experiência profissional no campo da administração da justiça, em particular o direito penal e a administração penitenciária ou policial, ou nos vários campos relevantes para o tratamento de pessoas privadas de liberdade.
3. Na composição do Sub-Comitê de Prevenção, deverá ser dada consideração devida à distribuição geográfica eqüitativa e à representação de diferentes formas de civilização e de sistema jurídico dos Estados Membros.
4. Nesta composição deverá ser dada consideração devida ao equilíbrio de gênero, com base nos princípios da igualdade e da não-discriminação.
5. Não haverá dois membros do Sub-Comitê de Prevenção nacionais do mesmo Estado.
6. Os membros do Sub-Comitê de Prevenção deverão servir em sua capacidade individual, deverão ser independentes e imparciais e deverão ser acessíveis para servir eficazmente ao Sub-Comitê de Prevenção.

Artigo 6

1. Cada Estado- Parte deve indicar, de acordo com o parágrafo 2 do presente artigo, dois candidatos que possuam as qualificações e cumpram os requisitos citados no artigo 5, devendo fornecer informações detalhadas sobre as qualificações dos nomeados.
2. (a) Os indicados deverão ter nacionalidade de um dos Estados-Partes do presente Protocolo;

- (b) Pelo menos um dos dois candidatos deve ter a nacionalidade do Estado-Parte que o indicar;
 - (c) Não mais que dois nacionais de um Estado-Parte devem ser indicados;
 - (d) Antes de um Estado-Parte indicar um nacional de outro Estado-Parte, deverá procurar e obter o consentimento desse Estado-Parte.
3. Pelo menos cinco meses antes da data da reunião dos Estados-Partes na qual serão realizadas as eleições, o Secretário-Geral das Nações Unidas deverá enviar uma carta aos Estados-Partes convidando-os a apresentar uma lista, em ordem alfabética, de todas as pessoas indicadas, informando os Estados-Partes que os indicaram.

Artigo 7

1. Os membros do Sub-Comitê de Prevenção deverão ser eleitos da seguinte forma:
- (a) deverá ser dada consideração primária ao cumprimento dos requisitos e critérios do artigo 5 do presente Protocolo.
 - (b) As eleições iniciais deverão ser realizadas não além de seis meses após a entrada em vigor do presente Protocolo;
 - (c) Os Estados-Partes deverão eleger os membros do Sub-Comitê de Prevenção por voto secreto.
 - (d) As eleições dos membros do Sub-Comitê de Prevenção deverão ser realizadas em uma reunião bienal dos Estados-Partes convocada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.

Nessas reuniões, cujo quorum é constituído por dois terços dos Estados-Partes, serão eleitos para o Sub-Comitê de Prevenção aqueles que obtenham o maior número de votos e uma maioria absoluta de votos dos representantes dos Estados-Partes presentes e votantes.

2. Se durante o processo eleitoral dois nacionais de um Estado-Parte forem elegíveis para servirem como membro do Sub-Comitê de Prevenção, o candidato que receber o maior número de votos deverá servir como membro do Sub-Comitê de Prevenção. Quando os nacionais receberem o mesmo número de votos, os seguintes procedimentos serão aplicados:
- (a) Quando somente um for indicado pelo Estado-Parte de que é nacional, este nacional deverá servir como membro do Sub-Comitê de Prevenção
 - (b) Quando os dois candidatos forem indicados pelo Estado-Parte de que são nacionais, votação separada, secreta, deverá ser realizada para determinar qual nacional deverá se tornar membro;

- (c) Quando nenhum dos candidatos tenha sido nomeado pelo Estado-Parte de que são nacionais, votação separada, secreta, deverá ser realizada para determinar qual candidato deverá ser o membro.

Artigo 8

Se um membro do Sub-Comitê de Prevenção morrer ou exonerar-se, ou qualquer outro motivo o impeça de continuar seu trabalho, o Estado-Parte que indicou o membro deverá indicar outro elegível que possua as qualificações e cumpra os requisitos dispostos no artigo 5, levando em conta a necessidade de equilíbrio adequado entre os vários campos de competência, para servir até a próxima reunião dos Estados-Partes, sujeito à aprovação da maioria dos Estados-Partes. A aprovação deverá ser considerada dada, a menos que a metade ou mais Estados-Partes manifestem-se desfavoravelmente dentro de seis semanas após serem informados pelo Secretário-Geral das Nações Unidas da indicação proposta.

Artigo 9

Os membros do Sub-Comitê de Prevenção será eleitos para mandato de quatro anos. Poderão ser reeleitos uma vez, caso suas candidaturas sejam novamente apresentadas. O mandato da metade dos membros eleitos na primeira eleição expira ao fim de dois anos; imediatamente após a primeira eleição, os nomes desses membros serão sorteados pelo presidente da reunião prevista no artigo 7, parágrafo 1, alínea (d).

Artigo 10

1. O Sub-Comitê de Prevenção deverá eleger sua mesa por um período de dois anos. Os membros da mesa poderão ser reeleitos 49
2. O Sub-Comitê de Prevenção deverá estabelecer seu próprio regimento. Este regimento deverá determinar que, *inter alia*:
 - (a) O quorum será metade dos membros mais um;
 - (b) As decisões do Sub-Comitê de Prevenção serão tomadas por maioria de votos dos membros presente.
 - (c) O Sub-Comitê de Prevenção deverá reunir-se a portas fechadas.
3. O Secretário-Geral das Nações Unidas deverá convocar a reunião inicial do Sub-Comitê de Prevenção. Após essa reunião inicial, o Sub-Comitê de Prevenção deverá reunir-se nas ocasiões previstas por seu regimento. O Sub-Comitê de Prevenção e o Comitê contra a Tortura deverão convocar suas sessões simultaneamente pelo menos uma vez por ano.

Parte III

Mandato do Sub-Comitê de Prevenção

Artigo 11

O Sub-Comitê de Prevenção deverá:

- (a) Visitar os lugares referidos no artigo 4 e fazer recomendações para os Estados-Partes a respeito da proteção de pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes
- (b) No que concerne aos mecanismos preventivos nacionais:
 - (i) Aconselhar e assistir os Estados-Partes, quando necessário, no estabelecimento desses mecanismos;
 - (ii) Manter diretamente, e se necessário de forma confidencial, contatos com os mecanismos preventivos nacionais e oferecer treinamento e assistência técnica com vistas a fortalecer sua capacidade;
 - (iii) Aconselhar e assisti-los na avaliação de suas necessidades e no que for preciso para fortalecer a proteção das pessoas privadas de liberdade contra a tortura e tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes;
 - (iv) Fazer recomendações e observações aos Estados-Partes com vistas a fortalecer a capacidade e o mandato dos mecanismos preventivos nacionais para a prevenção da tortura e tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.
- (c) Cooperar para a prevenção da tortura em geral com os órgãos e mecanismos relevantes das Nações Unidas, bem como com organizações ou organismos internacionais, regionais ou nacionais que trabalhem para fortalecer a proteção de todas as pessoas contra a tortura e tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Artigo 12

A fim de que o Sub-Comitê de Prevenção possa cumprir seu mandato nos termos descritos no artigo 11, os Estados-Partes deverão:

- (a) Receber o Sub-Comitê de Prevenção em seu território e franquear-lhe o acesso aos centros de detenção, conforme definido no artigo 4 do presente Protocolo;
- (b) Fornecer todas as informações relevantes que o Sub-Comitê de Prevenção solicitar para avaliar as necessidades e medidas que deverão ser adotadas para fortalecer a proteção das pessoas privadas de liberdade contra

a tortura e tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes;

- (c) Encorajar e facilitar os contratos entre o Sub-Comitê de Prevenção e os mecanismos preventivos nacionais;
- (d) Examinar as recomendações do Sub-Comitê de Prevenção e com ele engajar-se em diálogo sobre possíveis medidas de implementação.

Artigo 13

1. O Sub-Comitê de Prevenção deverá estabelecer, inicialmente por sorteio, um programa de visitas regulares aos Estados-Partes com a finalidade de pôr em prática seu mandato nos termos estabelecidos no artigo 11.
2. Após proceder a consulta, o Sub-Comitê de Prevenção deverá notificar os Estados-Partes de seu programa para que eles possam, sem demora, fazer os arranjos práticos necessários para que as visitas sejam realizadas.
3. As visitas deverão ser realizadas por pelo menos dois membros do Sub-Comitê de Prevenção. Esses membros deverão ser acompanhados, se necessário, por peritos que demonstrem experiência profissionais e conhecimento no campo abrangido pelo presente Protocolo, que deverão ser selecionados de uma lista de peritos preparada com bases nas propostas feitas pelos Estados-Partes, pelo Escritório do Alto Comissariado dos Direitos Humanos das Nações Unidas e pelo Centro Internacional para a Prevenção de Crimes das Nações Unidas. Para elaborar a lista de peritos, os Estados-Partes interessados deverão propor não mais que cinco peritos nacionais. O Estado-Parte interessado pode se opor à inclusão de algum perito específico na visita, ao que o Sub-Comitê de Prevenção deverá indicar outro perito.
4. O Sub-Comitê de Prevenção poderá propor, se considerar apropriado, curta visita de seguimento de visita regular anterior.

Artigo 14

1. A fim de habilitar o Sub-Comitê de Prevenção a cumprir seu mandato, os Estados-Partes do presente Protocolo comprometem-se a lhe 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) Sujeito ao parágrafo 2, acesso a todos os centros de detenção, suas instalações e equipamentos;

- (d) Oportunidade de entrevistar em particular pessoas privadas de liberdade, sem testemunhas, quer pessoalmente quer com intérprete, se considerado necessário, bem como com qualquer outra pessoa que o Sub-Comitê de Prevenção acredite poder fornecer informação relevante; 51
 - (e) Liberdade de escolher os lugares que pretende visitar e as pessoas que quer entrevistar;
2. Objeções a visitas a algum lugar de detenção em particular só poderão ser feitas com fundamentos urgentes e imperiosos ligados à defesa nacional, à segurança pública, ou a algum desastre natural ou séria desordem no lugar a ser visitado que temporariamente previna o desenvolvimento dessa visita. A existência de uma declaração de estado de emergência não deverá ser invocada por um Estado-Parte como razão para objetar uma visita.

Artigo 15

Nenhuma autoridade ou funcionário público deverá ordenar, aplicar, permitir ou tolerar qualquer sanção contra qualquer pessoa ou organização por haver comunicado ao Sub- Comitê de Prevenção qualquer informação, verdadeira ou falsa, e nenhuma dessas pessoas ou organizações deverá ser de qualquer outra forma prejudicada.

Artigo 16

1. O Sub-Comitê de Prevenção deverá comunicar suas recomendações e observações confidencialmente para o Estado-Parte e, se for o caso, para mecanismo preventivo nacional.
2. O Sub-Comitê de Prevenção deverá publicar seus relatórios, em conjunto com qualquer comentário do Estado-Parte interessado, quando solicitado pelo Estado-Parte. Se o Estado Parte fizer parte do relatório público, o Sub-Comitê de Prevenção poderá publicar o relatório total ou parcialmente. Entretanto, nenhum dado pessoal deverá ser publicado sem o expreso consentimento da pessoa interessada.
3. O Sub-Comitê de Prevenção deverá apresentar um relatório público anual sobre suas atividades ao Comitê contra a Tortura.
4. Caso o Estado Parte se recuse a cooperar com o Sub-Comitê de Prevenção nos termos dos artigos 12 e 14, ou tomar medidas para melhorar a situação à luz das recomendações do Sub-Comitê de Prevenção, o Comitê contra a Tortura poderá, através de requerimento do Sub-Comitê de Prevenção, e depois que o Estado Parte tenha a oportunidade de fazer suas observações,

decidir, pela maioria de votos dos membros, fazer declaração sobre o problema ou publicar o relatório do Sub-Comitê de Prevenção.

Parte IV

Mecanismos preventivos nacionais

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 52 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.

Artigo 18

1. Os Estados-Partes deverão garantir a independência funcional dos mecanismos preventivos nacionais bem como a independência de seu pessoal.
2. Os Estados-Partes deverão tomar as medidas necessárias para assegurar que os peritos dos mecanismos preventivos nacionais tenham as habilidades e o conhecimento profissional necessários. Deverão buscar equilíbrio de gênero e representação adequada de grupos étnicos e minorias do país.
3. Os Estados-Partes se comprometem a tornar disponíveis todos os recursos necessários para o funcionamento dos mecanismos preventivos nacionais.
4. Ao estabelecer os mecanismos preventivos nacionais, os Estados-Partes deverão ter em devida conta os Princípios relativos ao “status” de instituições nacionais de promoção e proteção dos direitos humanos.

Artigo 19

Os mecanismos preventivos nacionais deverão ser revestidos do 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 cruéis, desumanos ou degra-

- dantes, 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 em particular pessoas privadas de liberdade, sem testemunhas, quer pessoalmente quer com intérprete, se considerando necessário, bem 53 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) O direito de manter contato com o Sub-Comitê sobre Prevenção, enviar-lhe informações e encontrar-se com ele.

Artigo 21

1. Nenhuma autoridade ou funcionário público deverá ordenar, aplicar, permitir ou tolerar qualquer sanção contra qualquer pessoa ou organização por haver comunicado ao mecanismo preventivo nacional qualquer informação, verdadeira ou falsa, e nenhuma dessas pessoas ou organizações deverá ser de qualquer forma prejudicada.
2. Informações confidenciais obtidas pelos mecanismos preventivos nacionais deverão ser privilegiadas. Nenhum dado pessoal deverá ser publicado sem o consentimento expresso da pessoa em questão.

Artigo 22

As autoridades competentes do Estado-Parte interessado deverão examinar as recomendações do mecanismo preventivo nacional e com ele engajar-se em diálogo sobre possíveis medidas de implementação.

Artigo 23

Os Estados-Partes do presente Protocolo comprometem-se a publicar e difundir os relatórios anuais dos mecanismos preventivos nacionais.

Parte V Declaração

Artigo 24

1. Por ocasião da ratificação, os Estados-Partes poderão fazer uma declaração que adie a implementação de suas obrigações sob a Parte III ou a Parte IV do presente Protocolo.
2. Esse adiamento será válido pelo máximo de três anos. Após representações definitivamente formuladas pelo Estado-Parte e após consultas ao Sub-Comitê de Prevenção, o Comitê contra Tortura poderá estender esse período por mais dois anos.

Parte VI Disposições Financeiras

Artigo 25

1. As despesas realizadas pelo Sub-Comitê de Prevenção na implementação do presente Protocolo deverão ser custeadas pelas Nações Unidas. 54
2. O Secretário-Geral das Nações Unidas deverá prover o pessoal e as instalações necessárias ao desempenho eficaz das funções do Sub-Comitê de Prevenção sob o presente Protocolo.

Artigo 26

1. Deverá ser estabelecido um Fundo Especial de acordo com os procedimentos pertinentes da Assembléia-Geral, a ser administrado de acordo com o regulamento financeiro e as regras de gestão financeira das Nações Unidas, para auxiliar a financiar a implementação das recomendações feitas pelo Sub-Comitê de Prevenção após a visita a um Estado-Parte, bem como programas educacionais dos mecanismos preventivos nacionais

2. O Fundo Especial poderá ser financiado por contribuições voluntárias feitas por Governos, organizações intergovernamentais e não-governamentais e outras entidades públicas ou privadas.

Parte VII

Disposições finais

Artigo 27

1. O presente Protocolo está aberto à assinatura de qualquer Estado que tenha assinado a Convenção.
2. O presente Protocolo está sujeito à ratificação de qualquer Estado que tenha ratificado a Convenção ou a ela aderido. Os instrumentos de ratificação deverão ser depositados junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.
3. O presente Protocolo está aberto à adesão de qualquer Estado que tenha ratificado a Convenção ou a ela aderido.
4. A adesão deverá ser efetuada por meio do depósito de um instrumento de adesão junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.
5. O Secretário-Geral das Nações Unidas deverá informar a todos os Estados que assinaram o presente Protocolo ou aderiram a ele sobre o depósito de cada instrumento de ratificação ou adesão.

Artigo 28

1. O presente Protocolo deverá entrar em vigor no trigésimo dia após a data do depósito, junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, do vigésimo instrumento de ratificação ou adesão.
2. Para cada Estado que ratifique o presente Protocolo ou a ele adira após o depósito junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas do vigésimo instrumento de ratificação ou adesão, o presente Protocolo deverá entrar em vigor no trigésimo dia após a data do depósito do seu próprio instrumento de ratificação ou adesão.

Artigo 29

As disposições do presente Protocolo deverão abranger todas as partes dos Estados federais sem quaisquer limitações ou exceções.

Artigo 30

Não será admitida qualquer reserva ao presente Protocolo.

Artigo 31

As disposições do presente Protocolo não deverão afetar as obrigações dos Estados Partes sob qualquer tratado regional que institua um sistema de visitas a centros de detenção. O Subcomitê de Prevenção e os órgãos estabelecidos sob tais tratados regionais são encorajados a cooperarem com vistas a evitar duplicidades e a promover eficazmente os objetivos do presente Protocolo.

Artigo 32

As disposições do presente Protocolo não deverão afetar as obrigações dos Estados Partes ante as quatro Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 e seus Protocolos Adicionais de 8 de junho de 1977, nem a oportunidade disponível a cada Estado Parte de autorizar o Comitê Internacional da Cruz Vermelha a visitar centros de detenção em situações não previstas pelo direito humanitário internacional.

Artigo 33

1. Qualquer Estado Parte poderá denunciar o presente Protocolo, em qualquer momento, por meio de notificação escrita dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas, que deverá então informar aos demais Estados Partes do presente Protocolo e da Convenção. A denúncia deverá produzir efeitos um ano após a data de recebimento da notificação pelo Secretário-Geral.
2. Tal denúncia não terá o efeito de liberar o Estado Parte de suas obrigações sob o presente Protocolo a respeito de qualquer ato ou situação que possa ocorrer antes da data na qual a denúncia surta efeitos, ou das ações que o Subcomitê de Prevenção tenha decidido ou possa decidir tomar em relação ao Estado Parte em questão, nem a denúncia deverá prejudicar de qualquer modo o prosseguimento da consideração de qualquer matéria já sob consideração do Subcomitê de Prevenção antes da data na qual a denúncia surta efeitos.
3. Após a data em que a denúncia do Estado Parte passa a produzir efeitos, o Subcomitê de Prevenção não deverá iniciar a consideração de qualquer matéria nova em relação àquele Estado.

Artigo 34

1. Qualquer Estado Parte do presente Protocolo pode propor emenda e arquivá-la junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas. O Secretário-Geral deverá então comunicar a emenda proposta aos Estados Partes do presente Protocolo com uma solicitação de que o notifiquem se apóiam uma conferência de Estados -Partes com o propósito de considerar e votar a pro-

posta. Caso, dentro de quatro meses da data da referida comunicação, pelo menos um terço dos Estados Partes apoie a conferência, o Secretário-Geral deverá convocar a conferência sob os auspícios das Nações Unidas. Qualquer emenda adotada por uma maioria de dois terços dos Estados Partes presentes e votantes na conferência deverá ser submetida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas a todos os Estados Partes para aceitação.

2. A emenda adotada de acordo com o parágrafo 1 do presente Artigo deverá entrar em vigor quando seja aceita por uma maioria de dois terços dos Estados Partes do presente Protocolo de acordo com os respectivos processos constitucionais.
3. Quando as emendas entrem em vigor, deverão ser obrigatórias apenas para aqueles Estados Partes que as aceitaram, estando os demais Estados Partes obrigados às disposições do presente Protocolo e quaisquer emendas anteriores que tenham aceitado.

Artigo 35

Os membros do Subcomitê de Prevenção e dos mecanismos preventivos nacionais deverão ter reconhecidos os privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções. Os membros do Subcomitê de Prevenção deverão ter reconhecidos os privilégios e imunidades especificados na seção 22 da Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, de 13 de fevereiro de 1946, sujeitos às disposições da seção 23 daquela Convenção.

Artigo 36

Ao visitar um Estado Parte, os membros do Subcomitê de Prevenção deverão, sem prejuízo das disposições e propósitos do presente Protocolo e dos privilégios e imunidades de que podem gozar:

- a) Respeitar as leis e regulamentos do Estado visitado;
- b) Abster-se de qualquer ação ou atividade incompatível com a natureza imparcial e internacional de suas obrigações.

Artigo 37

1. O presente Protocolo, cujos textos em árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo são igualmente autênticos, deverá ser depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas.
2. O Secretário-Geral das Nações Unidas enviará cópias autenticadas do presente Protocolo a todos os Estados.

Princípios de Paris

Princípios relativos
ao Estatuto e
Funcionamento das
Instituições Nacionais
de Proteção e
Promoção dos
Direitos Humanos

(fragmentos)

ANEXO



A seguir, um resumo destas recomendações que a Comissão de Direitos Humanos adotou em março de 1992 (A/RES/48/134).

Competência e responsabilidades

(...)

2. Uma instituição nacional deve ter uma área de atuação abrangente, sendo a mesma prevista na constituição ou em lei, especificando-se sua composição e esfera de competência;
3. Uma instituição nacional deve ter, entre outras, atribuições para:
 - a) apresentar ao Governo, Parlamento, ou outro órgão competente, em caráter consultivo, opiniões, recomendações, propostas e relatórios nas seguintes áreas:
 - i) matérias referentes a assuntos legislativos ou administrativos, assim como a organização judicial, objetivando preservar e ampliar a proteção dos direitos humanos;
 - ii) qualquer situação de violação a direitos humanos que resolva examinar
 - iii) preparação de relatórios sobre a situação dos direitos humanos; iv — chamar a atenção do governo para qualquer situação de violação aos direitos humanos;
 - b) promover e assegurar a harmonização entre preceitos nacionais e internacionais, e sua efetiva implementação;
 - c) encorajar a ratificação de instrumentos internacionais, e assegurar sua implementação;
 - d) contribuir para os relatórios que os Estados têm de elaborar;
 - e) cooperar com a ONU e seus órgãos, bem assim com instituições regionais e nacionais, com atuação em direitos humanos; (...)

AII

Composição e garantias de independência e pluralismo

1. A composição da instituição nacional e a nomeação de seus membros, quer através de eleições, ou de outro meio, deve ser estabelecida de acordo com um procedimento que ofereça todas as garantias necessárias para assegurar a representação pluralista de todas as forças da sociedade envolvidas na promoção e proteção dos direitos humanos, particularmente pelas forças que tornarão possível o estabelecimento de cooperação com, ou através da presença de, representantes de:

- a) ONG's responsáveis por direitos humanos e por esforços para combater discriminação racial; sindicatos; organizações sociais e profissionais interessadas, e.g. associação de advogados, médicos, jornalistas, e cientistas;
 - b) Correntes de pensamento filosófico ou religioso;
 - c) Universidades e especialistas qualificados;
 - d) Parlamento;
 - e) Departamentos do Governo (apenas em caráter consultivo);
2. A instituição nacional terá uma infra-estrutura que permita a condução das atividades de modo harmonioso, em especial com recursos adequados. O propósito desses recursos é permitir à instituição ter pessoal e ambiente de trabalho próprios, de modo a ter independência do Governo e a não ser sujeita a controle financeiro, o que poderia afetar sua independência;
 3. A nomeação de seus membros deve ser realizada através de atos oficiais, com especificação da duração do mandato, de modo a assegurar mandato estável, sem o que não pode haver independência. O mandato pode ser renovável, desde que seja respeitado o pluralismo na instituição.

Métodos de operação

Dentro de sua estrutura de operação, a instituição nacional deverá:

- a) livremente considerar quaisquer questões incidentes em sua área de atribuição, sejam elas submetidas pelo Governo, ou independentemente de aprovação de autoridade superior, quando apresentadas mediante proposta de seus membros ou de qualquer peticionário;
- b) ouvir qualquer pessoa ou obter qualquer informação e quaisquer documentos necessários, para exame de situações dentro de sua área de competência;
- c) dirigir-se à opinião pública, diretamente ou através de órgão de imprensa, particularmente para dar publicidade a suas opiniões e recomendações;
- d) reunir-se em caráter regular, e sempre quando se fizer necessário, com a presença de seus membros, devidamente convocados para tal;
- e) estabelecer grupos de trabalho entre seus membros de acordo com suas necessidades, e instituir seções locais e regionais, para auxiliá-la no cumprimento de suas funções;
- f) manter consulta com outros órgãos, jurisdicionais ou não, responsáveis pela promoção e proteção dos direitos humanos (em particular defensores do povo “ombudsmen”, mediadores e instituições assemelhadas);

- g) Em face do papel fundamental desempenhado pelas organizações não governamentais para expansão do trabalho das instituições nacionais, desenvolver relações com organizações não-governamentais devotadas à promoção e proteção dos direitos humanos, ao desenvolvimento econômico e social, ao combate ao racismo, à proteção de grupos particularmente vulneráveis (especialmente crianças, trabalhadores migrantes, pessoas portadores de deficiências físicas e mentais), ou a áreas especializadas.
- (...)

Estabelecimento e Designação de Mecanismos Preventivos Nacionais

Um sistema permanente de visitas sem aviso prévio a todo lugar de detenção a ser realizado por especialistas independentes é uma das maneiras mais eficientes para prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. A entrada em vigor do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura em junho de 2006 estabeleceu um marco jurídico internacional para fortalecer e ampliar visitas desta natureza a locais de detenção. O estabelecimento e designação de mecanismos preventivos nacionais (MPN) por cada Estado Parte do Protocolo Facultativo é um elemento chave deste novo sistema de monitoramento mundial.

A presente publicação visa ajudar os atores nacionais no processo de escolha do MPN em seus países. Este guia inclui os dispositivos relevantes do Protocolo Facultativo; interpretações técnicas e jurídicas a respeito de seu significado; ilustrações com exemplos reais e recomendações sobre aspectos particulares dos MPN, incluindo os seguintes itens:

- Procedimentos para a definição do MPN;
- Competência e faculdades;
- Independência;
- Critérios para os membros e pessoal de apoio;
- Garantias e poderes no que concerne às visitas;
- Recomendações e sua implementação;
- Papel da sociedade civil;
- Relação com o sistema internacional;
- Modelo operacional.

Este guia é parte de um “Kit de Implementação” publicado pela Associação para a Prevenção da Tortura (APT), organização não governamental que trabalha em nível mundial para prevenir a tortura e os maus-tratos. O Kit completo se encontra disponível em www.apr.ch/npm.

Associação para a Prevenção da Tortura (APT)

Route de Ferney 10, Caixa Postal 2267

CH 1211 Genebra 2, Suíça

Tel: (41 22) 919 2170 Fax: (41 22) 919 2180

apt@apr.ch www.apr.ch