

Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura

Manual de Implementação

(edição revisada)

A APT e o IIDH gostariam de agradecer aos seguintes doadores que tornaram possível a publicação deste Manual: União Europeia, Loterie Romande, Suíça, Ministério de Assuntos Externos da Dinamarca, Agência Sueca de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (SIDA), Real Embaixada da Dinamarca e Real Embaixada da Noruega.



MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK
UDENRIGSMINISTERIET



 **Sida**
SWEDISH INTERNATIONAL
DEVELOPMENT COOPERATION
AGENCY


ROYAL NORWEGIAN EMBASSY

Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura: Manual de Implementação (edição revisada).

Publicado em 2010 de forma conjunta pela Associação para a Prevenção da Tortura (APT) e pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH).

Para cópias desta publicação e outras informações, por favor, entre em contato com:

Association for the Prevention of Torture

P.O. Box 2267
1211 Geneva 2 – Switzerland
Tel: +41 22 919 2170
Fax: +41 22 919 21 80
e-mail: apt@apt.ch
website: www.apt.ch

Inter-American Institute of Human Rights

Apartado Postal 10.081
1000 - San José - Costa Rica
Tel: +506 2234 0404
Fax: +506 2234 0955
e-mail: s.especiales@iidh.ed.cr
website: www.iidh.ed.cr

Copyright © 2010, Associação para a Prevenção da Tortura (APT) e Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH).

Todos os direitos reservados. O material contido nesta publicação pode ser livremente citado e reimpresso, desde que a fonte receba os créditos autorais. Requerimentos de permissão para reproduzir e traduzir a publicação devem dirigidos à APT ou ao IIDH.

ISBN 978-2-940337-39-2

Layout: Anja Härtwig (Oficial de Publicações, APT)
Impresso: XXX Genebra 2010

Índice

Introdução.....	1
Agradecimentos.....	4
Abreviaturas.....	7

Capítulo I - Aspectos Fundamentais do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura.....	9
1. Introdução.....	11
2. O que é o Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura?	12
2.1 Ênfase na prevenção.....	13
2.2 Combinação de esforços nacionais e internacionais.....	14
2.3 Ênfase na cooperação e não na condenação.....	15
2.4 Estabelecimento de relações triangulares entre os órgãos do OPCAT e os Estados-Partes	15
3. Por que o OPCAT é necessário?.....	16
4. Como a idéia do Protocolo Facultativo se desenvolveu?	17
5. Como o OPCAT está ajudando a prevenir a tortura e outros maus tratos?.....	20
5.1 Eficácia das visitas aos centros de detenção como um instrumento preventivo	20
5.2 Enfoque integrado de prevenção.....	21
6. Quais são as obrigações dos Estados-Partes de acordo com o OPCAT?	24
7. Como os órgãos do OPCAT trabalham?.....	25
7.1 O SPT.....	25
7.2 MPN.....	27
7.3 Cooperação entre o SPT e os MPN.....	28
8. Como se define “tortura” e “outros maus tratos”?	29
9. Quais são os poderes de visita dos órgãos do OPCAT?	31

9.1 Que tipos de centro de detenção podem ser visitados conforme o OPCAT?	31
9.2 Poder de visita.....	32
9.3 Regularidade e programas de visitas.....	32
9.4 O que acontece após as visitas?	34
10. Tratando as causas originárias da tortura e outros maus tratos	35
Capítulo II - Comentários aos Artigos do OPCAT.....	37
1. Introdução	39
2. O Preâmbulo do OPCAT	39
3. Parte I: Princípios Gerais	44
Artigo 1: Visitas preventivas	45
Artigo 1: Visitas regulares	46
Artigo 1: Sistema de visitas por órgãos independentes	47
Artigo 2 (2): Escopo do mandato do SPT	48
Artigo 2(3): Princípios Norteadores.....	49
Artigo 2(4): Cooperação.....	49
Artigo 3: Valor adicionado pelos MPN	50
Artigo 3: Consultas sobre a opção mais apropriada de MPN.....	51
Artigo 3: Estrutura organizacional do MPN	51
Artigo 4(1): Obrigação de permitir visitas	53
Artigo 4: Definição de centros de detenção	53
Artigo 4(1) vs. 4(2): A definição de privação da liberdade.....	58
4. Parte II: Subcomitê de Prevenção	59
Artigo 5 (1): Tamanho e número de membros.....	60
Artigo 5(2): Especialização de membros.....	61
Artigo 5 (3): Composição	62
Artigo 5 (6): Independência.....	63
5. Parte III: Mandato do Subcomitê de Prevenção	71
Artigo 11 (a): Visitas a centros de detenção.....	73
Artigo 11 (a): Recomendações para fortalecer a proteção de pessoas que tenham sido privadas de liberdade	73
Artigo 11(b): Mandato consultivo relativo aos MPN	75
Artigo 11(c): Cooperação	76
Artigo 13(1): Programação de visitas	79
Artigo 13(3) Composição das delegações de visitas	80
Artigo 13(4): Visitas de seguimento	81
Artigo 14(1): Acesso à informação.....	82
Artigo 14(c): Acesso a centros de detenção	83
Artigos 14(d) e 14(e): Entrevistas privadas	83
Artigo 14(2): Postergação temporária de uma visita.....	84
Artigo 16(1): Comunicação das recomendações e observações	88
Artigo 16(2): Publicação dos Relatórios do SPT	89
Artigo 16(2) e Artigo 16(4): Sanções como resultado da falta de cooperação	90
Artigo 16(3): Relatórios anuais.....	91
6. Parte IV: Mecanismos Preventivos Nacionais.....	91
Artigo 17: Prazo para manter, designar ou estabelecer MPN	92
Artigo 17: Flexibilidade	93
Artigo 18(1): Independência funcional.....	96
Artigo 18(2): Especialistas independentes.....	97
Artigo 18(3): Independência financeira	98
Artigo 18(4): Os Princípios de Paris	98
Artigo 19(a): Visitas regulares	100
Artigos 19(b) e 19(c): Escopo das recomendações.....	100
Artigos 20(a) e 20(b): Acesso à informação.....	102
Artigo 20(c): Acesso a centros de detenção.....	103
Artigo 20(d): Realizando entrevistas privadas.....	104
Artigo 20(e): Escolha de entrevistados	105
Artigo 20(f): Contato com o SPT.....	105
Artigo 22: Autoridades competentes	109
Artigo 22: Análise das recomendações	110
7. Parte V: Declaração.....	112
Artigo 24(1): Tempo da declaração	112
Artigo 24: Efeito do adiamento para o SPT	114
Artigo 24: Efeito do adiamento para os MPN	114

8. Parte VI: Disposições Financeiras	115
Artigo 26(1): Implementação das recomendações do SPT após uma visita	118
Artigo 26 (1): Programas educativos	119
Artigo 26(2): Contribuições ao Fundo Especial do OPCAT	120
9. Parte VII: Disposições Finais	120
Artigo 29: Escopo do Artigo	124
Artigo 29: Responsabilidade de implementar o OPCAT em Estados federais	125
Artigo 29: Estabelecimento ou designação de MPN em Estados federais	126
Artigo 35: Privilégios e imunidades dos membros do SPT	133
Artigo 35: Privilégios e imunidades dos membros do MPN	135
Capítulo III	139
1. Introdução	141
2. Um panorama do SPT	142
2.1 Mandato preventivo	142
2.2 Formação do SPT	143
2.3 As funções organizacionais e administrativas do SPT	149
3. Funções Consultivas: implementação do OPCAT e desenvolvimento de políticas	152
3.2 Conselhos sobre o OPCAT e observações gerais sobre tortura e outros maus tratos	153
4. Funções operacionais: monitoramento de centros de detenção	161
4.1 Escolha dos países para receber as missões do SPT	162
4.2 Acesso: consentimento e notificação	163
4.3 As delegações visitantes do SPT	164
4.4 Preparação da visita	166
4.5 Condução de uma missão no país	168
4.6 Postergação temporária da visita a um centro de detenção	172

4.7 Após a visita <i>in loco</i>	173
4.8 Condução de visita de seguimento	178
5. Cooperação com atores externos	178
5.1 Cooperação com o Comitê contra a Tortura	179
5.2 Cooperação com outros órgãos e mecanismos da ONU	183
5.3 Cooperação com órgãos regionais	187
5.4 Cooperação com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha	190
6. Engajamento da sociedade civil com o SPT	191
6.1 Cooperação no contexto das visitas <i>in loco</i> SPT	192
6.2 Cooperação no contexto das funções consultivas do SPT	194
6.3 Assuntos adicionais: composição do SPT	196

Capítulo IV - A Ratificação do OPCAT e a Designação dos MPN; Desafios Domésticos

1. Introdução	199
2. Por que ratificar o OPCAT?	200
3. Momento oportuno para ratificar e implementar o OPCAT	203
4. Inclusão do OPCAT na agenda política	205
5. Requisitos para a seleção do MPN	208
5.1 Requisitos do OPCAT para os MPN	208
6. Promoção do diálogo contínuo	216
6.1 Atores da prevenção da tortura	217
6.2 Consultas sobre as opções mais apropriadas de MPN	220
7. Opções de MPN	223
7.1 Novos órgãos especializados	224
7.2 Instituições nacionais de direitos humanos	225
7.3 INDH e as organizações da sociedade civil	230
7.4 Órgãos múltiplos	232
7.5 Outros órgãos	234

8. Previsão legal do mandato do MPN.....	238
9. Passos para a ratificação do OPCAT e designação dos MPN.....	241

Capítulo V - Funcionamento operacional dos MPN.....243

1. Introdução	245
2. Estabelecendo um MPN: início de suas atividades	247
3. Métodos de trabalho	248
3.1 Abordagem preventiva	248
3.2 Metodologia de visita	249
3.3 Além de visitas a centros de detenção	251
4. Atividades do MPN	254
4.1 Visitas	254
4.2 Relatórios de visita e recomendações.....	260
4.3 Relatórios anuais.....	263
4.4 Comentários sobre a legislação	264
5. Recursos	265
5.1 Recursos financeiros	266
5.2 Recursos humanos	267
5.3 Recursos logísticos	270
6. Organização interna.....	271
6.1 Estrutura clara.....	272
6.2 Procedimentos internos e divisão de trabalho.....	273
7. Relações com atores externos	276
7.1 Relações com autoridades.....	276
7.2 Relações com partes interessadas domésticas.....	277
7.3 Relações com a sociedade civil.....	277
7.4 Relações com a mídia.....	278
7.5 Relações com o SPT	278
7.6 Relações com atores regionais e internacionais	279
7.7 Relações com outros MPN.....	280

8. Impacto do trabalho do MPN	281
Anexos	283

Introdução

Este Manual apresenta desenvolvimentos seminais recentes na proteção dos direitos humanos relativos ao processo pelo qual o Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura (OPCAT) foi elaborado e tem sido implementado. A primeira década do século XXI anunciou uma nova era na prevenção da tortura: o OPCAT foi adotado pela Assembleia Geral em dezembro de 2002 e entrou em vigor em junho de 2006. Desde então, dois novos atores surgiram no campo da prevenção à tortura: o Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (SPT), o órgão previsto no tratado estabelecido pelo OPCAT, e os Mecanismos Preventivos Nacionais (MPN), os quais cada Estado-Parte do OPCAT é obrigado a manter, designar ou estabelecer para desempenhar o trabalho preventivo a nível nacional. Um terceiro elemento previsto pelo OPCAT, e que ainda não está operando, trata-se do Fundo Especial. Este ainda deve ser criado, a fim de auxiliar na implementação das recomendações do SPT e na educação e treinamento dos MPN.

O SPT, o primeiro órgão de uma nova geração de órgãos de tratados das Nações Unidas com foco em operações de campo, iniciou suas atividades em fevereiro de 2007, contando com 10 membros. No início de 2011, o número de membros do SPT alcançará 25, o que o tornará o maior órgão previsto por um tratado de direitos humanos das Nações Unidas. Desde o início de suas atividades, o SPT tem desenvolvido um programa de visitas preventivo e ampliado suas relações com outros atores, particularmente com MPN.

Os MPN, talvez o elemento mais inovador do OPCAT, foram criados de diversas formas nos cinquenta e sete Estados que atualmente são partes do OPCAT. Até o momento, mais da metade destes Estados estabeleceu ou mantém órgãos designados como MPN. Alguns Estados identificaram órgãos já existentes para desempenhar o mandato preventivo do MPN. Contudo, em alguns casos, poucas ou nenhuma adaptação organizacional relativa à abordagem existente ocorreu política esta que é questionada no Manual. Outros Estados criaram órgãos para desempenhar esta nova função. Os MPN emergiram em seu devido tempo entre os Estados-Partes. Alguns destes órgãos encontram-se operacionais há mais de dois anos, enquanto

outros ainda não iniciaram suas atividades. Outros Estados-Partes ainda estão em fase de implementação de seu(s) MPN.

Evidentemente, há tantos modelos de MPN como há Estados-Partes: cada MPN reflete as tradições – culturais, históricas, legais, sociais, políticas e econômicas – de seu país. Deseja-se que tal diversidade assegure que cada órgão autenticamente nacional floresça em seu contexto particular, enquanto mantenha os princípios centrais inerentes ao OPCAT.

Os MPN não surgem simplesmente, aptos a desempenhar seu papel em toda sua capacidade. Poucos MPN começaram a atuar com uma equipe multidisciplinar com o conjunto de especializações, habilidades e diversidade de experiências requerido pelo OPCAT. Poucos mecanismos possuem os recursos e o robusto mandato legal requeridos pelo OPCAT. Cada MPN irá se deparar com desafios contínuos, conforme prossiga no desempenho integral de seu complexo mandato preventivo, inclusive mediante (i) a visitação de todos os centros de detenção em seu respectivo país, (ii) a relação com os outros órgãos preventivos previstos na estrutura internacional do OPCAT, (iii) a formulação de comentários sobre propostas legislativas ou relativas às leis existentes no âmbito doméstico, (iv) a realização de recomendações às autoridades nacionais sobre modificações que podem ser implementadas no sistema nacional, a fim de assegurar a proteção integral de pessoas privadas de liberdade. O desenvolvimento dos MPN deve, assim, ser visto como um processo contínuo.

Quando um órgão nacional de direitos humanos já existente recebe a atribuição adicional relativa ao MPN, ele precisa se adaptar, a fim de, adequadamente, ser apto para desempenhar uma abordagem preventiva. Tais órgãos podem se deparar com desafios mais complexos, em comparação àquelas entidades recém estabelecidas. Embora alguns MPN possuam a confiança pública em função do fato de derivarem, integral ou parcialmente, de instituições de direitos humanos já existentes que sejam publicamente reconhecidas por sua credibilidade e independência, outros precisarão superar o ceticismo da sociedade civil gerado por instituições que não sejam reconhecidas por sua distância frente ao governo. Cada MPN precisará estabelecer sua própria identidade como órgão preventivo no contexto nacional em que se encontrar e como parte integrante da estrutura do OPCAT.

Atualmente, muitos atores encontram-se comprometidos no desempenho de um trabalho preventivo: o SPT, os MPN, outros agentes internacionais a nível mundial ou regional, Estados-Partes e outros atores a nível nacional ou local, inclusive a sociedade civil. Todos podem se beneficiar da presente atualização do Manual do OPCAT, a qual explica de uma forma objetiva e acessível os muitos elementos do OPCAT, bem como explora as opções para a implementação gradual de suas disposições.

Como os primeiros presidentes do SPT, nós damos as boas-vindas a esta iniciativa inovadora da APT oferecendo um suporte valioso a todos aqueles que desejam ver os objetivos do OPCAT integralmente alcançados: um mundo em que haja um sistema de mecanismos preventivos que assegure a proteção de todas as pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Victor Rodriguez Rescia
Presidente do SPT

Silvia Casale
Primeira Presidente do SPT

Outubro de 2010

Agradecimentos

Esta publicação baseia-se numa versão anterior deste Manual publicada em 2004 pela Associação para a Prevenção da Tortura (APT) e pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH). A versão original deste trabalho foi elaborada por Debra Long e Nicolas Boeglin Naumovic.

A APT e o IIDH gostariam de agradecer:

- Aos colaboradores da segunda versão deste Manual, notadamente Barbara Bernath (Chefe de Operações da APT), Debra Long (Consultora da APT), Audrey Olivier (Coordenadora do OPCAT, da APT) e Olivia Streater (Consultora da APT);
- Ao Comitê Editorial, composto por Barbara Bernath, Audrey Olivier e Mark Thomson (Secretário Geral da APT); e
- Aos membros do quadro pessoal da APT e do IIDH pela revisão e comentários realizados sobre as diversas versões deste Manual.

A APT e o IIDH gostariam de estender sua gratidão à editora deste manual, Dra. Emma-Alexia Casale-Katzman, bem como a Anja Härtwig (Diretora de Publicações da APT), responsável pela mudança no *layout* deste Manual. Por último, a APT e o IIDH são gratos aos membros do quadro pessoal responsáveis pela coordenação da elaboração e publicação deste Manual: Audrey Olivier, Maylin Cordero (Produtora Editorial do IIDH) e Marialyna Villafranca (Produtora Editorial do IIDH).

Introdução para usuários

A Associação para a Prevenção da Tortura (APT) e o Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH) concordaram que era necessário elaborar uma nova versão do manual “*Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes: um Manual para a Prevenção*” datado de 2004.

A primeira versão deste Manual foi uma ferramenta essencial para assegurar que o OPCAT entrasse prontamente em vigor em 22 de junho de 2006. Tal versão foi publicada em sete idiomas e disseminada por todo mundo. Ela foi complementada pela publicação da APT, datada de 2006, denominada “*Guide to the Establishment and Designation of NPMs*”, também conhecida como “*NPM Guide*”¹. Após seis anos, 57 Estados são partes no OPCAT e 33 possuem seus respectivos mecanismos preventivos nacionais (MPN) designados. Outros 21 países são signatários do OPCAT e iniciaram diálogos sobre como implementar o tratado a nível doméstico.

Além de levar em consideração as inovações mais recentes em todo mundo, a versão revisada deste Manual enfatiza no processo e os desafios da implementação do OPCAT. Este enfoque é refletido pelo fato de que o novo manual é intitulado “*Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes: um Manual de Implementação*”.

O novo manual visa auxiliar no fortalecimento do trabalho desenvolvido por atores internacionais, regionais e nacionais relacionados à ratificação e à implementação do OPCAT. Ele fornece exemplos de boas práticas adotadas em todo mundo. Os MPN e o Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (SPT) encontram-se no estágio inicial de seu desenvolvimento. Assim, a fim de enfatizar na implementação do mandato preventivo de ambos os órgãos, este Manual propõe um grande número de formas para que este objetivo seja concretizado.

¹ Uma versão menos detalhada desta publicação está disponível em português (“Implementação do Protocolo Opcional à Convenção contra a Tortura – Mecanismos de prevenção nacional”) na página web da APT, www.apr.ch.

Este Manual é dividido em cinco capítulos e cada um deles foi elaborado de modo a poder ser lido separadamente. O primeiro apresenta uma introdução geral ao OPCAT. Ele substitui a reflexão sobre a história do OPCAT que iniciava a versão original deste Manual (leitores que desejem saber mais a respeito podem encontrar a versão original da introdução deste Manual nos sites da APT e do IIDH). Tal como na primeira versão deste Manual, o segundo capítulo apresenta uma análise legal de cada um dos artigos do OPCAT. O terceiro capítulo é novo e apresenta uma análise detalhada dos primeiros anos de operação do SPT. O quarto capítulo também não se encontrava na primeira versão deste Manual e fornece diretrizes ao processo de ratificação e implementação do OPCAT, com ênfase na designação e estabelecimento de MPN. O quinto capítulo baseia-se na experiência acumulada da APT sobre o trabalho desenvolvido frente aos MPN, examinando os desafios práticos e operacionais associados com o funcionamento dos MPN.

Nós gostaríamos de aproveitar esta oportunidade para reconhecer o importante papel que a Sra. Elizabeth Odio Benito desempenhou na concepção do OPCAT, como a presidente do Grupo de Trabalho inicial da Comissão de Direitos Humanos da ONU, responsável pela elaboração do Protocolo Facultativo. O texto do OPCAT que ela acreditou ser o melhor compromisso para a criação de um sistema eficaz de prevenção foi aprovado pelos órgãos competentes das Nações Unidas em 2002.

A APT e o IIDH esperam que este novo manual forneça diretrizes úteis e práticas a todos os atores interessados, e que ele se mostre um instrumento eficaz no fortalecimento dos esforços para a prevenção da tortura e de outros maus-tratos em todo o mundo.

Mark C.A Thomson
Secretário Geral da APT

Roberto Cuéllar M.
Diretor Executivo do IIDH

Outubro de 2010

Abreviaturas

ACNUDH	Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos
APT	Associação para a Prevenção da Tortura
CAT	Comitê da ONU contra a Tortura
CDH	Comitê de Direitos Humanos da ONU
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher
CEPT	Convenção Européia para a Prevenção da Tortura e Tratamentos e Penas Desumanos ou Degradantes
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Comissão Internacional de Juristas
CNDH	Comissão Nacional de Direitos Humanos
CPT	Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e Tratamentos e Penas Desumanos ou Degradantes
CPTA	Comitê para a Prevenção de Tortura na África
CRC	Comitê sobre os Direitos da Criança
CST	Comitê Suíço contra Tortura
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
INDH	Instituição Nacional de Direitos Humanos
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPN	Mecanismo(s) Preventivo(s) Nacional(is)
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos
OIG	Organização Inter-governamental
OIR	Orientações da Ilha Robben
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPCAT	Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes
OSCE	Organização para Segurança e Cooperação na Europa

SPT	Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes
UNCAT	Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes

Capítulo I

Aspectos Fundamentais do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura

Índice

1. Introdução
2. O que é o Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura?
3. Por que o Protocolo Facultativo é necessário?
4. Como a ideia do Protocolo Facultativo se desenvolveu?
5. Como o OPCAT está auxiliando na prevenção da tortura e outros maus tratos?
6. Quais são as obrigações dos Estados-Partes de acordo com o OPCAT?
7. Como os órgãos do OPCAT trabalham?
8. Como se define “tortura” e “outros maus tratos”?
9. Quais são os poderes de visita dos órgãos do OPCAT?
10. Tratando as causas originárias da tortura e outros maus tratos.

1. Introdução

A comunidade internacional tem pública e oficialmente reconhecido a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes entre as mais brutais e inaceitáveis violações à dignidade humana¹. Em 1948, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em resposta às atrocidades ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial. O Artigo 5 da DUDH estabelece que: “[n]inguém será submetido a tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante”². Desde a adoção da DUDH, esta proibição tem sido reafirmada diversas vezes em inúmeros instrumentos nacionais, regionais e internacionais³. De acordo com estes instrumentos, a proibição da tortura e outros maus tratos é absoluta. Nenhuma exceção a esta proibição, inclusive em situações de conflito armado, de emergência pública ou de ameaça à segurança nacional, é permitida pelo direito internacional. Ademais, a absoluta proibição da tortura e outros maus tratos é prevista pelo direito internacional consuetudinário. Em outras palavras, esta vedação

-
- 1 Para facilitar a leitura, “tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes” serão referidos como “outros maus tratos” neste Manual.
 - 2 Declaração Universal dos Direitos Humanos, UN Doc. GA Res. 217A(III), UN Doc. A/810, adotada em 10 de dezembro de 1948.
 - 3 Ver o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Artigo 7, de 16 de dezembro de 1966; os Artigos 3(1)(a) e 3(1)(c), comuns a todas as Convenções de Genebra de 1949 sobre a proteção de vítimas de conflitos armados; o Artigo 147 da Convenção Relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra; os Artigos 49 a 51 da Convenção para a Melhoria da Sorte dos Feridos e Enfermos dos Exércitos em Campanha; os Artigos 51 a 53 da Convenção para a Melhoria da Sorte dos Feridos, Enfermos e Náufragos das Forças Armadas no Mar, de 12 de agosto de 1949; a Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 10 de dezembro de 1984; a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, Artigos 37 e 39, de 20 de novembro de 1989; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Artigo 5, de 22 de novembro de 1969; a **Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, de 9 de dezembro de 1985**; a **Convenção Europeia dos Direitos Humanos, Artigo 3, de 4 de novembro de 1950**; a **Declaração de Helsinki de 1975, Princípio VII, de 1 de agosto de 1975**; a **Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e Tratamentos e Penas Desumanas e Degradantes, de 26 de novembro de 1987, em conjunto com os Protocolos I e II, de 4 de novembro de 1993**; a **Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos, Artigo 5, de 26 de junho de 1981**.

é obrigatória para todos os Estados, independentemente da ratificação de algum instrumento de direitos humanos.

Infelizmente, apesar da proibição absoluta da tortura e outros maus tratos se bastante antiga, nenhuma região do mundo conseguiu se livrar destes abusos. Durante a década de 1970, enquanto a Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (UNCAT)⁴ estava sendo negociada, inúmeras organizações internacionais uniram forças para encontrar outras formas mais pragmáticas para ajudar a prevenir estes abusos. Inspirado pelos resultados das visitas a prisões durante os tempos de guerra conduzidas pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), o filantropo suíço Jean-Jacques Gautier buscou criar um sistema de visitas regulares a todos os centros de detenção ao redor do mundo. Seguindo um processo longo e árduo de negociações, um sistema preventivo foi finalmente elaborado em 18 de dezembro de 2002, quando o Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT) foi adotado pela Assembleia Geral da ONU⁵. Este Capítulo analisa os aspectos fundamentais do OPCAT que fazem dele um instrumento inovador no sistema de direitos humanos da ONU.

2. O que é o Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura?

O OPCAT visa prevenir a tortura e outros maus tratos através do estabelecimento de um sistema no qual visitas regulares aos centros de detenção sob a jurisdição e controle dos Estados-Partes são realizadas. Com base nestas visitas, recomendações de especialistas nacionais e internacionais para aprimorar as medidas preventivas domésticas são submetidas às autoridades dos Estados-Partes. O OPCAT é complementar à UNCAT, seu tratado de origem, e não seu substituto.

4 Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, UN Doc. A/RES/39/46, adotada em 10 de dezembro de 1984.

5 Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, UN Doc. A/RES/57/199, adotado em 18 de dezembro de 2002.

Diferente de outros protocolos adicionais a tratados de direitos humanos, o OPCAT é visto como um tratado operacional e não um instrumento que institui parâmetros normativos. O OPCAT não estabelece um sistema de petições individuais, uma vez que este mecanismo já previsto no Artigo 22 da UNCAT. Tampouco requer que os Estados-Partes submetam relatórios periódicos a um órgão criado por um tratado. Ao contrário, o OPCAT introduz um elemento prático e complementar à estrutura criada pela UNCAT. Esta última prevê um sistema preventivo sólido para combater e prevenir a tortura e outros maus tratos, incluindo a obrigação geral de cada Estado-Parte de adotar medidas eficazes para prevenir a tortura e outras formas de maus tratos, bem como implementar disposições específicas para lograr este objetivo⁶. Qualquer Estado que tenha ratificado a UNCAT pode e deve ratificar o OPCAT⁷.

O OPCAT é um instrumento no sistema de direitos humanos da ONU por quatro razões principais.

2.1 Ênfase na prevenção

Ao invés de reagir quando as violações já tenham ocorrido, o OPCAT cria um sistema de visitas proativo e inovador para prevenir que as mesmas aconteçam. A maioria dos mecanismos existentes de direitos humanos que concernem à prevenção da tortura e outras formas de maus tratos, incluindo o Comitê da ONU contra a Tortura (CAT) – o órgão de tratado que revisa o cumprimento pelos Estados-Partes das determinações da UNCAT –, monitora a situação dos centros de detenção dos Estados-Partes somente ao examinar os relatórios ou após receber denúncias de abuso. Por exemplo, embora o CAT possa conduzir visitas aos Estados-Partes, apenas poderá fazê-lo se houver alegações fundamentadas sobre a ocorrência da prática sistemática de tortura. Outrossim, antes de que possa realizar uma visita, o CAT requer o consentimento prévio do Estado. De forma diversa, quando

6 UNCAT, Artigos 2, 10, 11 e 16; e CAT, Comentário Geral No. 2, *Implementation of article 2 by States Parties*, UN Doc. CAT/C/GC/2, adotado em 24 de janeiro de 2008.

7 Se um Estado tiver assinado a UNCAT, também poderá assinar o OPCAT. Entretanto, não poderá ratificar o Protocolo antes de ratificar tal convenção. Para informações mais atualizadas sobre o estado de ratificação destes instrumentos, acesse a página web do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos: www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/9.htm.

um Estado ratifica o OPCAT, ele está consentindo expressamente com a realização de visitas regulares e não anunciadas por especialistas nacionais e internacionais a todos os tipos de centros nos quais pessoas estejam privadas de liberdade. Portanto, com base no OPCAT, não é necessária uma permissão para realizar uma visita ou submeter uma queixa (e.g. que tortura ou outros maus tratos têm sido praticados). Visitas preventivas permitem aos órgãos do OPCAT identificar fatores de risco; analisar faltas sistemáticas ou padrões de falhas; e propor recomendações para tratar as causas originárias da tortura e outros maus tratos. O objetivo a longo prazo do OPCAT é mitigar os riscos de maus tratos e, por conseguinte, construir um ambiente no qual a possibilidade de ocorrência de tortura seja minimizada.

2.2 Combinação de esforços nacionais e internacionais

O OPCAT é pioneiro no estabelecimento de um sistema no qual esforços nacionais e internacionais se complementam. Este instrumento estabelece um órgão internacional especializado da ONU⁸, denominado Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (SPT). O Protocolo também prevê que os Estados-Partes designem ou mantenham mecanismos preventivos nacionais (MPN), fundados numa série de critérios elaborados no marco deste instrumento⁹. Espera-se que estes órgãos:

- Conduzam visitas regulares aos centros de detenção, a fim de melhorar o tratamento e as condições das pessoas privadas de liberdade, bem como a administração dos centros de detenção, para prevenir a tortura e maus tratos;
- Proponham recomendações para adotar medidas preventivas e melhorar o sistema de privação de liberdade; e
- Trabalhem de forma construtiva com os Estados-Partes no tocante à implementação destas recomendações¹⁰.

⁸ Vide os comentários sobre o Artigo 2 no Capítulo II deste Manual.

⁹ O mandato e o funcionamento do SPT e dos MPN são explicados em detalhe nos Capítulos III, IV e V deste Manual. Vide a discussão do Artigo 3 no Capítulo II deste Manual.

¹⁰ Vide os comentários sobre os Artigos 11 e 19 no Capítulo II deste Manual.

Ao prescrever uma relação complementar entre os esforços preventivos nos âmbitos nacional e internacional, o OPCAT é inovador na proteção dos direitos humanos ao buscar garantir a eficaz implementação dos parâmetros internacionais na seara nacional.

2.3 Ênfase na cooperação e não na condenação

Ao invés de se concentrar na condenação pública de violações já cometidas, o mandato dos órgãos do OPCAT baseia-se na cooperação com os Estados-Partes para melhorar as condições de detenção e os procedimentos destinados a prevenir violações. Embora outros mecanismos de direitos humanos, incluindo a UNCAT, também busquem estabelecer um diálogo construtivo com os Estados-Partes, tais instrumentos se fundam no exame público do cumprimento pelo Estado das suas obrigações através de um processo de relatórios e/ou de um sistema de petições individuais. O sistema instituído pelo OPCAT baseia-se num processo de cooperação e diálogo, contínuo e de longo prazo, com o fim de auxiliar os Estados-Partes a implementar quaisquer mudanças necessárias para prevenir a tortura e outros maus tratos no longo prazo¹¹.

2.4 Estabelecimento de relações triangulares entre os órgãos do OPCAT e os Estados-Partes

A fim de promover o melhor nível de proteção a todas as pessoas privadas de liberdade, o OPCAT estabelece uma relação triangular entre os Estados-Partes, o SPT e os MPN. Esta relação triangular se expressa nas várias previsões do OPCAT que estipulam obrigações, deveres correspondentes e pontos de contato entre aquelas três partes. O Protocolo é o primeiro instrumento internacional de direitos humanos que estabelece uma relação desta sorte.

Esta relação é criada por meio das seguintes relações de poder e obrigações relacionadas:

- O SPT e os MPN têm poder de conduzir visitas aos centros de detenção.

¹¹ Vide o comentário ao Preâmbulo e o Artigo 2(4) no Capítulo II deste Manual.

- Os Estados-Partes são obrigados a permitir visitas pelo SPT e as MPN.
- O SPT e os MPN têm o poder de propor recomendações de mudança.
- Os Estados-Partes são obrigados a considerar tais recomendações.
- O SPT e os MPN devem estar aptos a manter contato.
- Os Estados-Partes são obrigados a facilitar o contato direto (em caráter de confidencialidade, se requerido) entre o SPT e os MPN.

3. Por que o OPCAT é necessário?

Embora a obrigação de proibir a tortura e outros maus tratos esteja expressamente contida em inúmeros instrumentos de direitos humanos – e também reconhecida como parte do direito consuetudinário –, alguns Estados permanecem ignorando suas obrigações de prevenir, proibir e punir atos de tortura e maus tratos. Medidas eficazes e sustentáveis para prevenir tais abusos no nível nacional não têm sido implementadas de forma sistemática. Por consequência, tortura e outros maus tratos persistem em todas as regiões do mundo e, portanto, o enfoque inovador do OPCAT mostra-se realmente necessário.

Esta nova abordagem é orientada pelo fato de que pessoas privadas de liberdade têm mais risco de serem submetidas a tortura e outros maus tratos. Considerando que os centros de detenção são, por definição, fechados ao mundo exterior, pessoas privadas de liberdade estão vulneráveis e encontram-se sob o risco de tortura, outras formas de maus tratos e outras violações de direitos humanos. O respeito aos direitos dos detentos¹² depende exclusivamente das autoridades a cargo do centro de detenção. De fato, os presos dependem de outras pessoas para que suas necessidades mais básicas sejam satisfeitas. Os abusos podem decorrer de várias razões, entre elas:

¹² O termo “detento” é usado de diversas formas em distintos países e documentos internacionais. Para facilitar a leitura, este Manual o utiliza em um sentido mais amplo para referir-se a qualquer pessoa privada de liberdade em decorrência de prisão, detenção administrativa, detenção provisória ou condenação, que esteja em um centro definido pelo Artigo 4(1) do OPCAT.

uma política estatal repressiva, negligência, falta de recursos, treinamento insuficiente e inapropriado de funcionários e sistemas inadequados de monitoramento. Sem um acompanhamento externo e independente, estes abusos podem ocorrer livremente. Por conseguinte, o OPCAT tem a seguinte premissa: quanto mais aberto e transparente for o centro de detenção, menos abusos ocorrerão em lugares desta natureza.

4. Como a idéia do Protocolo Facultativo se desenvolveu?¹³

Nos anos 1970, devido à crescente preocupação sobre a prática contínua e disseminada da tortura e outros maus tratos, decidiu-se que era necessário um tratado contra a tortura e outros maus tratos para codificar normas para prevenir e proibir tais abusos, bem como para criar mecanismos para estabelecer a responsabilidade dos Estados por estas violações. As negociações sobre um projeto de convenção da ONU contra a tortura iniciaram em 1978.

Como discutido acima, a idéia de estabelecer um mecanismo internacional de visitas veio do banqueiro e filantropo suíço Jean-Jacques Gautier. Seguindo extensas pesquisas sobre os métodos existentes de combate a tortura e outros maus tratos pelo mundo, Jean-Jacques Gautier concluiu que as visitas do CICV aos prisioneiros de guerra e aos presos políticos foram extremamente eficazes na prevenção dos abusos. Ele, portanto, se propôs a conquistar apoio para criar um sistema regular de visitas a todos os centros de detenção. Em 1977, Jean-Jacques Gautier estabeleceu o Comitê Suíço contra Tortura (CST, atualmente denominado Associação para a Prevenção da Tortura [APT]), como o órgão central da sua campanha¹⁴. A idéia atraiu o interesse de diversas organizações não-governamentais (ONG), particularmente da Anistia Internacional e da Comissão Internacional de Juristas (CIJ), que junto com o CST formaram alianças com alguns Estados, a saber: **Suíça, Suécia e Costa Rica**.

¹³ Para um relato detalhado da história do OPCAT, vide a primeira versão deste Manual, a qual está disponível em: www.apr.ch.

¹⁴ Para informações sobre o trabalho global da APT, vide: www.apr.ch.

Inicialmente, a idéia era incluir um mecanismo internacional de visitas no texto do projeto da UNCAT. Porém, como se sabia que haveria uma forte resistência de Estados em permitir inspeções irrestritas em suas instituições de detenção, os proponentes da UNCAT decidiram não pressionar para que o mecanismo de visitas fosse incluído no texto do projeto. De outra feita, Niall McDermot, Secretário Geral da CIJ, convenceu Jean-Jacques Gautier de que seria melhor buscar a adoção de um protocolo facultativo à UNCAT, uma vez que esta fosse aprovada, para estabelecer um mecanismo internacional de visitas¹⁵. Em março de 1980, a **Costa Rica** tomou a iniciativa e formalmente submeteu à ONU um projeto de protocolo facultativo à UNCAT¹⁶. Contudo, este projeto foi apresentado com uma proposta de que seu exame fosse postergado até a adoção da UNCAT a fim de evitar um atraso na aprovação do outro tratado pela ONU.

Enquanto a idéia de estabelecer um mecanismo internacional de visitas da ONU foi adiada, a noção ganhou impulso na Europa. Em 1983, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa adotou um projeto de texto, preparado pelo CST e pela CIJ, para criar um sistema de visitas no marco do Conselho da Europa. Após as negociações, a Convenção Européia para a Prevenção da Tortura e Tratamentos ou Penas Desumanas ou Degradantes (CEPT)¹⁷ foi adotada pelo Conselho da Europa em 26 de junho de 1987. Esta Convenção estabeleceu o Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e Tratamentos e Penas Desumanas ou Degradantes (CPT), cujo mandato inclui visitas a centros de detenção nos Estados membros do Conselho da Europa que tenham ratificado a CEPT¹⁸.

15 Niall McDermot, *How to enforce the Torture Convention: How to make the International Convention Effective*, Swiss Committee against Torture and the International Commission of Jurists, Geneva, 1980, pp.18-26; e APT, *Letting in the light, 30 years of Torture Prevention*, APT, Geneva, 2007.

16 Projeto de Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, UN Doc. E/CN.4/1409, de 8 de março de 1980.

17 **Convenção Européia para a Prevenção da Tortura e Tratamentos ou Penas Desumanas e Degradantes**, CPT Doc. Inf/C (2002) Strasbourg, 26.XI.1987, emendada de acordo com os Protocolos No. 1 (Série de Tratados Europeus No. 151) e No 2 (Série de Tratados Europeus No. 152).

18 Para mais informações sobre o CPT, vide: www.cpt.coe.int.

Tentou-se instituir um sistema similar dentro das Américas. No entanto, embora a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura tenha sido adotada em 1985¹⁹, não se incluiu em seu texto um sistema de visitas preventivas regulares.

Em 1987, a UNCAT entrou em vigor e começaram os esforços para reacender a idéia de um mecanismo internacional de visitas da ONU. Em 1992, a Comissão de Direitos Humanos da ONU adotou uma resolução²⁰ para estabelecer um Grupo de Trabalho contínuo para elaborar o projeto de um protocolo facultativo à UNCAT. Este Grupo de Trabalho era aberto a todos os Estados membros da ONU, assim como a importantes ONGs e outros especialistas. Como esperado, as negociações no Grupo de Trabalho foram árduas e demoradas. Por oito anos, estas negociações se concentraram em obter um consenso para instituir um órgão internacional eficaz de visitas. Apesar dos melhores esforços de alguns Estados e ONGs, as negociações chegaram a um impasse devido à resistência de outros Estados.

Todavia, em 2001, a delegação mexicana, com o apoio de outros Estados latino-americanos, submeteu um projeto que introduziu um elemento inovador, revigorando assim o debate. Este projeto propôs um sistema regular de visitas baseado em visitas preventivas por um mecanismo internacional de visitas e também uma obrigação dos Estados de estabelecer órgãos nacionais de visitas. Esta proposta foi alcançada com uma resposta mista dos participantes do Grupo de Trabalho. Numa tentativa de fechar as discussões do projeto, em 2002, o Presidente do Grupo de Trabalho apresentou um texto alternativo que combinou o aspecto internacional e o elemento nacional oriundos do projeto original e do projeto mexicano. Embora não se tenha alcançado o consenso do texto no Grupo de Trabalho, o projeto do Presidente foi considerado por diversos Estados e ONGs como a melhor opção de assegurar um sistema preventivo regular de visitas. Como resultado, em março de 2002, o texto do Presidente foi apresentado

19 **Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura**, A-51, Organização dos Estados Americanos, Série de Tratados No. 67, entrada em vigor em 28 de fevereiro de 1987, texto reimpresso em “**Documentos Básicos** Pertinentes a **Direitos Humanos** no **Sistema Interamericano**”, OEA/Ser L V/II.82, doc.6, Rev.1 em 83, 1992.

20 Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, Resolução 1992/43, de 3 de março de 1992.

à Comissão de Direitos Humanos da ONU com uma resolução introduzida pela Costa Rica prevendo que o projeto fosse apresentado à Assembleia Geral para aprovação final. Após uma série de debates acirrados e votos na Comissão de Direitos Humanos e no Conselho Econômico e Social da ONU, a Assembleia Geral adotou o OPCAT em 18 de dezembro de 2002 com uma votação majoritária²¹. Em 22 de junho de 2006, o OPCAT entrou em vigor após a 20ª ratificação²².

5. Como o OPCAT está ajudando a prevenir a tortura e outros maus tratos?

A UNCAT contém uma série ampla de disposições concebidas para prevenir a tortura e outros maus tratos. A exigência de que os Estados-Partes da UNCAT incluam visitas aos centros de detenção apenas como parte da ampla estrutura preventiva tem sido ressaltada pelo CAT na sua interpretação dos Artigos 2 e 11²³.

O OPCAT é concebido como um instrumento prático para auxiliar os Estados-Partes da UNCAT a implementar suas obrigações com vistas a prevenir a tortura e outras formas de maus tratos.

5.1 Eficácia das visitas aos centros de detenção como um instrumento preventivo

A vasta experiência de organizações como o CICV e a CPT tem demonstrado que visitas regulares a centros de detenção podem ser extremamente eficazes para prevenir a tortura e outros maus tratos. A possibilidade de estar sujeito a um controle externo não anunciado pode ter um importante efeito inibidor.

21 127 Estados votaram a favor do OPCAT, 42 se abstiveram e apenas 4 votaram contra o Protocolo, quais sejam: Ilhas Marshall, Nigéria, Estados Unidos da América e Palau. Para o registro dos votos na ONU a respeito do Protocolo, vide a primeira versão deste Manual, a qual está disponível em www.apt.ch. Vide o Anexo 3 deste Manual para detalhes sobre a votação final na Assembleia Geral das Nações Unidas.

22 No momento da elaboração deste Manual, havia 57 Estados-Partes do OPCAT. Para detalhes sobre o estado de ratificação deste instrumento, vide www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/9.htm.

23 Vide CAT, Comentário Geral No. 2; e APT, *Torture in International Law: A guide to jurisprudence* (*Jurisprudence Guide*), APT, Geneva, 2008, pp.25-26.

Além disto, as visitas permitem aos especialistas independentes examinar em primeira mão o tratamento das pessoas privadas de liberdade e suas condições de detenção, ao invés de fazê-lo através de intermediários. Fundados na situação concreta observada e nas entrevistas com pessoas privadas de liberdade, os especialistas podem fazer recomendações realistas e práticas e dialogar com as autoridades para aprimorar a situação. Adicionalmente, as visitas externas podem ser fontes importantes de apoio moral às pessoas privadas de liberdade.

O OPCAT não pretende indicar a culpa de determinados Estados por violações, mas sim trabalhar de forma construtiva com os Estados-Partes para implementar melhorias contínuas.

Para construir uma relação de confiança e de colaboração, o SPT deve trabalhar confidencialmente com o Estado-Parte se este o desejar. Os Estados-Partes têm, não apenas a obrigação de cooperar com o SPT e os MPN, mas um grande interesse de fazê-lo. Ao ajudar estes mecanismos na identificação das mudanças específicas necessárias para aprimorar seu sistema de privação de liberdade, os Estados podem a longo prazo demonstrar seu compromisso em prevenir a tortura e outros maus tratos.

5.2 Enfoque integrado de prevenção

Visitas aos centros de detenção devem ser uma parte central de qualquer sistema preventivo. Entretanto, visitas por si só não bastam para prevenir a tortura e outros maus tratos. Conforme reconhecido pelo Artigo 2 da UNCAT, a prevenção da tortura e outros maus tratos requer uma série de medidas legislativas, administrativas e judiciais, entre outras. A prevenção objetiva lida com as causas originárias da tortura e outros maus tratos; para ser bem sucedida, deve adotar um enfoque holístico que se dirija à sociedade como um todo. O objetivo da prevenção é reduzir os riscos da tortura e outros maus tratos e, deste modo, criar um ambiente no qual a tortura seja improvável.

O desenvolvimento de uma estratégia ampla para prevenir a tortura e outros maus tratos requer uma abordagem integrada composta de três elementos amplos e inter-relacionados:

- Estrutura legal, políticas públicas e conceitos compartilhados de boas práticas para proibir e prevenir a tortura e outros maus tratos;
- Que sejam implementados por atores (e.g. juízes e policiais) relevantes aos esforços para prevenir a tortura;
- Através de mecanismos de monitoramento da legislação pertinente e da sua implementação.

5.2.1 Um sistema de leis e políticas que respeite a proibição

Estabelecer um sistema legal que proíba e previna a tortura e outros maus tratos forma a base de qualquer estratégia preventiva. Tortura e outros maus tratos são absolutamente proibidos sob o direito internacional e os Estados devem refletir esta proibição nas suas constituições e/ou legislação. De acordo com o estabelecido na UNCAT, a tortura deve ser tipificada na legislação criminal interna e as ofensas devem ser punidas através de sanções apropriadas. Ademais, a prova obtida por meio da tortura e de outros maus tratos deve ser inadmissível nos processos legais, uma vez que isto denega uma das principais razões pelas quais a tortura é cometida.

Políticas públicas gerais, tais como planos de ação de direitos humanos, e políticas públicas específicas que afetem a privação de liberdade são particularmente relevantes para estabelecer previsões legais para prevenir a tortura e outros maus tratos. Por exemplo, políticas públicas sobre crime (e.g. políticas de tolerância zero), usuários de drogas, justiça juvenil e imigração, assim como políticas de saúde pública e mental (e.g. em relação ao HIV/AIDS), podem ter um impacto importante – direto ou indireto – na prevenção da tortura.

5.2.2. Implementação da proibição

Diversas medidas são necessárias para combater a impunidade e assegurar que as proibições legais sejam realizadas na prática. Uma série de garantias processuais deve ser estabelecida para pessoas privadas de liberdade. Por exemplo, desde o princípio da sua privação de liberdade, os meios e a oportunidade de notificar um terceiro, bem como o acesso a defensores²⁴ e médicos, devem ser fornecidos a pessoas. Igualmente, as regras e os

²⁴ Para mais informações, vide APT, *Legal Safeguards to Prevent Torture: The Rights of Access to Lawyers for Persons Deprived of Liberty*, Legal Briefing Series, APT, Geneva, 2010. Disponível em: www.apr.ch.

procedimentos devem ser regularmente revisados e, caso necessário, alterados. A implementação apropriada também implica que todos os agentes envolvidos na privação de liberdade devem receber a capacitação apropriada sobre a proibição da tortura e outros maus tratos, sob o dever profissional de prevenir tais abusos. Finalmente, levar a cabo as proibições legais enseja que qualquer infração não seja tolerada e que, caso ocorra, seja apropriadamente sancionada. Caso contrário, desenvolve-se uma cultura de impunidade, que enfraquece tanto a legislação pertinente, como a sua concretização.

5.2.3 Mecanismos de controle: a obrigação de proteger as pessoas da tortura e outros maus tratos

Possuir uma estrutura legal implementada não é suficiente para assegurar que a tortura e outros maus tratos não ocorram. É necessário que haja uma vigilância constante, em virtude do risco permanente da ocorrência de abusos. Mesmo em ambientes favoráveis, são necessários mecanismos de controle para detectar sinais de alerta para que, quando estes forem identificados, seja proposta uma ação reparatória. Tortura e outros maus tratos geralmente acontecem em sigilo, sendo, portanto, crucial promover a transparência, incluindo, por exemplo, o estabelecimento de supervisão independente dos centros de privação de liberdade; mecanismos de queixas acessíveis e eficazes; relatos pela imprensa; e campanhas e atividades da sociedade civil²⁵.

Prevenir a tortura e outros maus tratos constitui um processo complexo, o qual abrange medidas e estratégias diferentes e interligadas. Diferentemente de outros tratados e órgãos estabelecidos por tratados, os quais frequentemente demandam ações dos Estados-Partes sem oferecer instruções de implementação, o OPCAT oferece meios para realizar mudanças no âmbito doméstico. Por conseguinte, o mandato dos órgãos do OPCAT não apenas inclui a condução de visitas aos centros de detenção, como também oferece aos Estados-Partes capacitação, aconselhamento e outras formas de auxílio para combater as causas principais da tortura e outros

²⁵ Para mais informações sobre a natureza das obrigações do Estado de proibir e prevenir a tortura e outros maus tratos sob o direito internacional, vide APT, *Jurisprudence Guide*.

maus tratos, independentemente da realização recente de visitas (ou, de fato, de qualquer visita prévia)²⁶.

O SPT tem reconhecido a importância de um enfoque integrado de prevenção e tem expressamente declarado que considera que seu mandato não se restringe a comentar a situação observada nos centros de detenção durante visitas. O SPT tem afirmado que, assim como comentar sobre a prática corrente – incluindo as condições de detenção –, seu mandato se estende a observar as “características legais e do sistema” dos Estados-Partes para identificar onde existem falhas na proteção e quais garantias devem ser fortalecidas²⁷. É importante que este enfoque amplo seja reproduzido pelos MPN. Na verdade, o OPCAT contém requerimentos específicos para a forma como os MPN devem tratar dos assuntos observados durante as visitas e comentarem sobre qualquer legislação doméstica relevante, como parte fundamental do seu mandato preventivo²⁸.

Além disso, como auxílio adicional para os Estados-Partes que pretendem implementar medidas domésticas de prevenção, um Fundo Especial está sendo instituído para apoiar a educação e os programas de capacitação dos MPN, e dar assistência especial aos Estados-Partes para implantar integralmente as recomendações do SPT²⁹.

6. Quais são as obrigações dos Estados-Partes de acordo com o OPCAT?

Ao se tornar parte do OPCAT, o Estado não recebe nenhum requerimento adicional para apresentar relatórios: os Estados-Partes não são obrigados a submeter relatórios periódicos ao SPT. Ao invés disto, o Protocolo determina uma série de obrigações de natureza prática. As obrigações dos Estados-Partes sob o OPCAT podem ser classificadas em sete categorias principais, as quais se relacionam com cada obrigação dos Estados-Partes:

²⁶ Vide o comentário aos Artigos 11 e 20 no Capítulo II deste Manual.

²⁷ SPT, *First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2007 to March 2008*, UN Doc. CAT/C/40/2, de 14 de maio de 2008, §12.

²⁸ Vide o comentário ao Artigo 19(c) no Capítulo II deste Manual.

²⁹ Vide o comentário ao Artigo 26 no Capítulo II deste Manual.

1. Estabelecer, designar ou manter um ou mais MPN;
2. Revelar todos os centros de detenção sob sua jurisdição e controle à observação externa de seus MPN e do SPT;
3. Facilitar o contato entre seus MPN e o SPT;
4. Fornecer informação aos seus MPN e ao SPT sobre processos domésticos de detenção e medidas preventivas;
5. Considerar as recomendações dos seus MPN e do SPT;
6. Cooperar com seus MPN e com o SPT; e
7. Publicar os relatórios anuais dos seus MPN.

Estas obrigações têm caráter operacional; elas facilitam os mandatos preventivos do SPT e dos MPN. Outrossim, estas obrigações se baseiam no objetivo geral do Protocolo de estabelecer cooperação e uma relação triangular entre Estados-Partes, SPT e os MPN. Os motivos para este enfoque cooperativo são fundados no entendimento de que a prevenção eficaz requer comunicação e coordenação, a fim de estabelecer um sistema que provenha a melhor proteção possível para a vasta categoria de pessoas privadas de liberdade³⁰.

7. Como os órgãos do OPCAT trabalham?

7.1 O SPT³¹

O SPT foi estabelecido em 18 de dezembro de 2006, quando os primeiros dez especialistas membros foram eleitos pelos Estados-Partes. Após a 50ª ratificação do OPCAT, o SPT será composto por 25 membros³².

³⁰ Para uma discussão mais detalhada sobre esta cooperação, vide as Seções 2.2-2.4 deste Capítulo e também o Capítulo III, especialmente as Seções 3.3.2, 4.5.1 e 4.7.2. Vide ainda o comentário aos Artigos 1, 3, 11(b)(ii), 12(c), 16(1) e 20(f) no Capítulo II deste Manual.

³¹ Vide o Capítulo III deste Manual, especialmente a Seção 2.1, para detalhes sobre o mandato preventivo do SPT.

³² De acordo com o Artigo 5.1 do OPCAT, logo da 50ª ratificação, o número de membros do SPT aumentará para 25 em 2011. Para uma lista dos atuais membros do SPT, vide www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm#membership.

O amplo mandato preventivo do SPT se centra em duas funções inter-relacionadas: uma consultiva (e.g., prover aconselhamento sobre matérias relacionadas aos MPN e às medidas domésticas de prevenção em geral) e uma operacional (e.g. conduzir visitas aos países e monitorar os centros de detenção).

Enquanto o SPT é competente para fornecer recomendações e observações para melhorar a proteção das pessoas privadas de liberdade, ele também tem um papel consultivo importante no estabelecimento, designação e funcionamento dos MPN. No que tange a estes últimos, o papel do SPT tem quatro dimensões chaves:

Aconselhar os Estados-Partes no estabelecimento ou designação dos MPN;

- Aconselhar os Estados-Partes no funcionamento dos MPN;
- Aconselhar diretamente os MPN no seu mandato e funcionamento eficaz;
- Aconselhar sobre medidas de proteção de pessoas privadas de liberdade; e
- Fornecer capacitação para os MPN³³.

Como primeiro passo para cumprir este aspecto do seu mandato, o SPT produziu uma série de orientações preliminares sobre o estabelecimento dos MPN para auxiliar os Estados-Partes e outros atores envolvidos no processo de decisão dos MPN³⁴.

Como discutido acima, o SPT é competente para realizar missões *in loco* aos Estados-Partes a fim de monitorar a situação da privação de liberdade (e.g. através de visitas aos centros de detenção) e prover aconselhamento sobre a implementação do OPCAT (incluindo o engajamento com os MPN)³⁵. Logo após uma visita *in loco*, o SPT redige um relatório sobre

33 Vide o comentário ao Artigo 11 no Capítulo II deste Manual.

34 Vide o Capítulo III deste Manual, especialmente a Seção 3.3, para outros detalhes sobre o trabalho do SPT, e o Anexo 2 deste Manual para detalhes sobre as orientações preliminares do SPT no desenvolvimento dos MPN em curso.

35 Para uma discussão sobre o que significa “jurisdição e controle”, vide o comentário ao Artigo 4 no Capítulo II deste Manual; APT, *Jurisprudence Guide*, pp.21-22; Manfred Nowak e Elizabeth McArthur, *The UNCAT: A Commentary, The United Nations Convention*

suas descobertas e o submete às autoridades competentes. O relatório permanece sob confidencialidade, a não ser que o Estado-Parte concorde com sua publicação ou não coopere com o SPT³⁶. Este também pode realizar breves visitas de acompanhamento entre as missões regulares e periódicas aos países³⁷.

7.2 MPN

O elemento nacional do enfoque preventivo do OPCAT gira em torno da obrigação dos Estados-Partes de estabelecer, designar ou manter MPN com um mandato similar ao SPT. Conforme previsto pelo Artigo 17 do OPCAT, espera-se que o Estado-Parte implemente um ou mais MPN no período de um ano após a ratificação ou acessão³⁸. Para garantir o funcionamento eficaz e independente dos MPN, é fundamental assegurar que eles estejam livres de qualquer interferência indevida. O OPCAT é o primeiro instrumento internacional a determinar que garantias e salvaguardas específicas concernentes aos órgãos nacionais de visitas que devem ser respeitados pelos Estados-Partes³⁹. O OPCAT não dita a forma que estes mecanismos devem tomar, dando, assim, flexibilidade aos Estados-Partes para designar um ou vários órgãos de sua escolha, incluindo novos órgãos especializados, comissões de direitos humanos já existentes, ouvidorias e comissões parlamentares. Com efeito, cada mecanismo nacional,

against Torture: A Commentary, Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, Oxford, pp.254-257 e pp.308-310; e APT, *Guide to the Establishment and Designation of NPMs* (“NPM Guide”), APT, Geneva, 2006, pp.19-21. Uma versão menos detalhada desta última publicação está disponível em português na página web da APT: “Implementação do Protocolo Opcional à Convenção contra a Tortura – Mecanismos de prevenção nacional”.

36 Vide as Seções 9.1.2 e 10 deste Capítulo para mais detalhes sobre o princípio da confidencialidade aplicado ao trabalho do SPT. Vide ainda o comentário ao Artigo 16(1) no Capítulo II deste Manual e a explanação sobre o trabalho do SPT no Capítulo III, particularmente as Seções 3.2 e 4.7.2-3, relacionadas a confidencialidade.

37 Vide o Artigo 13(4), inclusive o comentário, no Capítulo II deste Manual.

38 Os primeiros 20 Estados-Partes do OPCAT tinham até 22 de junho de 2007 para estabelecer ou designar seus MPN. Na prática, poucos cumpriram este prazo. Para uma lista dos MPN designados, vide: www.apt.ch/content/view/138/152/lang/en/.

39 Vide os Artigos 18 a 23, principalmente o Artigo 18.

independentemente de sua forma, deve cumprir as garantias e os poderes mínimos elencados no OPCAT⁴⁰.

Conforme supracitado, o requisito para que os Estados-Partes instituam alguma forma de MPN é um aspecto inovador que fortalece o OPCAT como um instrumento preventivo⁴¹. A inclusão dos MPN na estrutura preventiva do OPCAT superou um obstáculo real na idéia original do Protocolo, o qual previa a condução de visitas somente pelo SPT. O conceito original falhou ao tratar o fato de que um órgão internacional não seria capaz de visitar centros de detenção com suficiente frequência para ser eficaz⁴². Contudo, os MPN, por sua própria natureza, são situados dentro dos Estados-Partes e, portanto, podem conduzir visitas com mais frequência e manter um diálogo mais regular e contínuo com aqueles responsáveis pelo cuidado e custódia de pessoas privadas de liberdade⁴³.

7.3 Cooperação entre o SPT e os MPN

No centro do OPCAT repousa o princípio de cooperação e diálogo construtivo. Uma consequência prática essencial para este princípio é que se espera que o SPT e os MPN trabalhem de maneira complementar. Para facilitar a colaboração, o SPT e os MPN são instados a ter contato direto e compartilhar informações, se necessário sob confidencialidade⁴⁴. Uma dimensão importante desta cooperação é o mandato único do SPT em fornecer tanto assistência como aconselhamento diretamente aos Estados-Partes, a respeito do estabelecimento e do funcionamento eficaz dos MPN, e oferecer capacitação e assistência técnica diretamente aos MPN, com o fim de fortalecer suas capacidades⁴⁵.

40 Para mais informações sobre como o SPT e os MPN funcionam, vide os Capítulos III e IV deste Manual. Para uma análise detalhada do estabelecimento e designação dos MPN, vide APT, *NPM Guide*.

41 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.923.

42 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.923.

43 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.923. Vide também o comentário ao Artigo 3 no Capítulo II deste Manual.

44 Vide o comentário ao Artigo 11 no Capítulo II deste Manual.

45 Para outros detalhes, vide as Seções 9.1 a 11 deste Capítulo; e também a Seção 3.3 do Capítulo III.

8. Como se define “tortura” e “outros maus tratos”?

O objetivo do OPCAT é prevenir a tortura e outras formas de tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante. O Artigo 1 da UNCAT define como um crime de acordo com o direito internacional:

o termo “tortura” designa qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de Ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência. Não se considerará como tortura as dores ou sofrimentos que sejam consequência unicamente de sanções legítimas, ou que sejam inerentes a tais sanções ou delas decorram⁴⁶.

Este artigo identifica três elementos fundamentais na definição da tortura como crime:

- Deve haver dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais;
- As dores ou sofrimentos devem ser infligidos com um propósito ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; e
- As dores ou sofrimentos devem ser infligidos por ou sob instigação de, ou com o consentimento ou aquiescência, de um funcionário público ou uma pessoa no exercício de funções públicas.

Vários instrumentos nos âmbitos internacional e regional contêm definições alternativas de tortura. Entretanto, os três caracteres acima elencados são comuns às três definições. O enfoque aceito sob o direito internacional tem

46 UNCAT, Artigo 1(1). É importante notar que um ato de controle não pode ser justificado como uma pena legal somente porque é aprovado pelo direito nacional, devendo também ser coerente com os parâmetros internacionais.

buscado evitar a enunciação exaustiva de atos que podem ser considerados como característicos de tortura, devido à preocupação de que tal lista possa ser limitada em seu escopo e, portanto, falhe ao não responder adequadamente ao desenvolvimento tecnológico e dos valores das sociedades⁴⁷.

Ao contrário da tortura, outras formas de tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante não são expressamente definidas pela UNCAT. Esta simplesmente se refere a tais práticas como atos que não podem ser abrangidos pela definição de tortura delineada no Artigo 14⁴⁸. Existe um conjunto persuasivo de opiniões entre especialistas internacionais de que tais atos podem ser diferenciados da tortura se não forem perpetrados por qualquer propósito específico⁴⁹.

A ausência de uma definição de “outras formas de maus tratos” é útil porque assegura que outros tipos de abuso que não possam ser considerados crimes pela definição restrita de tortura da UNCAT, mas que causem sofrimento, também sejam proibidos. Isto garante a proteção mais ampla possível contra várias agressões à dignidade da pessoa humana. No decorrer dos anos, diversas formas de tratamentos e penas têm sido reconhecidas como cruéis, desumanos ou degradantes. A jurisprudência dos órgãos regionais e internacionais de direitos humanos, bem como especialistas, têm sido particularmente úteis na identificação das formas de tratamentos e penas que sejam equivalentes a tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Por exemplo, condições ruins de detenção (como superlotação), falta de serviço sanitário adequado, falta de luz, ausência de exercício; uso de certas formas de imobilização mecânica; depreciação de símbolos e publicações religiosos; e o excessivo uso de força durante o controle de motins, em circunstâncias específicas, têm sido considerados pelos órgãos de direitos humanos como tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante⁵⁰.

47 Para outras informações sobre a definição de tortura, vide APT, *The Definition of Torture: Proceedings of an Expert Seminar*, APT, Geneva, 2003; e Nigel Rodley, *The Treatment of Prisoners under International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp.75-107. Vide ainda APT, *Jurisprudence Guide*, pp.7-13.

48 UNCAT, Artigo 16.

49 APT, *The Definition of Torture: Proceedings of an Expert Seminar*, p.18 e pp.58-59.

50 Para outras informações sobre a definição de tortura e outras formas de maus tratos, vide APT, *Jurisprudence Guide*, pp.7-13; e Nowak and McArthur, *The UNCAT*, pp.28-29.

Todavia, é vital ter em mente que, quando se trabalha com uma estrutura preventiva, geralmente não é necessário distinguir atos de tortura e outros maus tratos, posto que ambos são proibidos pelo direito internacional em qualquer tempo. Além disso, tachar um ato como tortura ou tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante pode obstruir o estabelecimento de um diálogo construtivo com as autoridades e/ou o pessoal que trabalha nos centros de detenção, ao focar as discussões nas definições e não na solução dos problemas.

O SPT tem confirmado que seu mandato preventivo não se limita pela aplicação de definições restritas. O órgão tem declarado que “o escopo do trabalho preventivo é amplo e abrange qualquer forma de abuso contra as pessoas privadas de liberdade o qual, caso não seja averiguado, pode se converter em tortura ou em tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante”⁵¹. O SPT recomenda que este enforque amplo também seja refletido no trabalho dos MPN.

9. Quais são os poderes de visita dos órgãos do OPCAT?

9.1 Que tipos de centro de detenção podem ser visitados conforme o OPCAT?

O termo “centro de detenção” é definido amplamente pelo OPCAT⁵² para assegurar a proteção de todas as pessoas privadas de liberdade (e.g. detentos) sob qualquer circunstância. Isto significa que as visitas do SPT e dos MPN não se limitam a prisões ou delegacias de polícia e incluem também lugares como estabelecimentos de detenção provisória; centros para adolescentes; centros de detenção administrativa; estações de força de segurança; centros de detenção para imigrantes e requerentes de asilo; zonas de trânsito nos aeroportos; pontos de vistoria nas zonas de fronteiras; instituições de saúde mental, casas de assistência social. O escopo do mandato do SPT e dos MPN também se estende aos centros de detenção não oficiais e secretos,

51 SPT, *First annual report*, §12.

52 Para uma análise mais detalhada deste assunto, vide a discussão do Artigo 4 no Capítulo II deste Manual.

onde pessoas encontrem-se particularmente vulneráveis a diversos tipos de abuso. As instituições nas quais pessoas estão, ou possam ser, privadas de liberdade e postas sob controle público ou privado são sujeitas a visitas pelos órgãos do OPCAT⁵³.

9.2 Poder de visita

Quando um Estado ratifica o OPCAT, expressa seu consentimento para que os dois tipos de órgãos ingressem em qualquer centro de detenção sob sua jurisdição e controle, sem que se exija um consentimento prévio adicional⁵⁴. Seus respectivos mandatos outorgam poder aos especialistas visitantes do SPT e do(s) MPN para conduzir entrevistas, em particular e sem testemunhas, com quaisquer pessoas de sua escolha, incluindo qualquer pessoa privada de liberdade, funcionário dos centros de detenção, pessoal médico, advogados, familiares dos detentos, e ex- detentos⁵⁵. Os especialistas visitantes devem ter acesso irrestrito ao registro completo dos detentos e outros documentos relevantes⁵⁶. À equipe visitante deve-se permitir inspecionar a totalidade dos centros de detenção e suas instalações⁵⁷.

Embora o OPCAT outorgue os mesmos direitos e deveres ao SPT e aos MPN, existem diferenças importantes no mandato do SPT e dos MPN que decorrem, respectivamente, da abrangência internacional ou nacional do seu trabalho.

9.3 Regularidade e programas de visitas

O SPT, como um organismo internacional, está autorizado a conduzir missões *in loco* em todos os Estados-Partes do OPCAT para visitar centros de detenção, aconselhar sobre o estabelecimento e funcionamentos dos MPN,

⁵³ Para mais informações, vide a análise do Artigo 4(2) no Capítulo II deste Manual.

⁵⁴ Vide o comentário aos Artigos 1 e 4 no Capítulo II deste Manual.

⁵⁵ Vide o comentário aos Artigos 14 e 20 no Capítulo II deste Manual.

⁵⁶ Vide o comentário aos Artigos 14 e 20 no Capítulo II deste Manual.

⁵⁷ Vide o comentário aos Artigos 14 e 20 no Capítulo II deste Manual.

e revisar as práticas preventivas em primeira mão⁵⁸. O SPT é, obviamente, incapaz de realizar visitas aos centros de detenção dos Estados-Partes com a regularidade que os MPN fazem. Por exemplo, após poucos anos de operação, quando havia 50 Estados-Partes do OPCAT, o SPT declarou que planejava conduzir 10 missões *in loco* a cada período de 12 meses, com vistas a visitar cada Estado-Parte a cada quatro ou cinco anos, desde que a Assembleia Geral da ONU e os fundos pertinentes permitam⁵⁹. Por outro lado, devido ao seu foco nacional, espera-se que os MPN conduzam visitas mais frequentes aos centros de detenção na jurisdição dos seus respectivos Estados-Partes.

Desta forma, diferentemente dos MPN, o SPT tem competência (pelo Artigo 13) para estabelecer um “programa de visitas” para determinar quando os Estados-Partes serão individualmente foco de uma missão *in loco*. O SPT está obrigado pelo Artigo 13(1) a escolher os primeiros Estados-Partes a receberem missões *in loco* através de sorteio, a fim de evitar qualquer sugestão de parcialidade⁶⁰. O SPT desde então tem acordado, em suas regras e procedimentos, que as missões nos países subsequentes sejam decididas fundamentadamente, levando em consideração os seguintes fatores: datas de ratificação; estabelecimento do(s) MPN do Estado-Parte; distribuição geográfica dos centros de detenção sob jurisdição e controle do Estado-Parte; tamanho e complexidade do Estado; mecanismos regionais de prevenção; e se alguns assuntos urgentes têm sido relatados para organismos e organizações relevantes de direitos humanos⁶¹. Uma vez que o SPT tiver elaborado seu programa de missões nos países, isto será feito público e a notificação será enviada aos Estados-Partes pertinentes para que, assim, possam realizar os preparativos práticos necessários às missões⁶².

⁵⁸ Vide o comentário ao Artigo 11 no Capítulo II deste Manual.

⁵⁹ SPT, *Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, April 2009 to March 2010*, UN Doc. CAT/C/44/2, de 25 de março de 2010, §21.

⁶⁰ Os primeiros países visitados pelo SPT foram: **Ilhas Maurício, Maldivas, Benim e Suécia**. Para mais detalhes, vide www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm.

⁶¹ SPT, *Third annual report*, §20.

⁶² SPT, *First annual report*, §14. Vide ainda OPCAT, Artigo 1, e a Seção 4.4 do Capítulo III deste Manual.

9.4 O que acontece após as visitas?

Após uma visita conduzida pelo SPT ou pelo MPN, o órgão em questão emite um relatório sobre seus achados, incluindo recomendações de mudanças⁶³. O relatório de visita é um instrumento extremamente útil para estabelecer e manter o diálogo com as autoridades competentes e para avaliar as melhorias no sistema penitenciário dos Estados-Partes. O propósito é estabelecer uma relação contínua de colaboração com as autoridades pertinentes (tais como os ministros da justiça, do interior e/ou da segurança, assim como as autoridades penitenciárias) a fim de trabalhar para implementar as recomendações dos órgãos do OPCAT. Uma vez que este busca principalmente auxiliar os Estados-Partes a desenvolver medidas práticas e realistas para prevenir a tortura e outros maus tratos, a efetividade do OPCAT como instrumento preventivo se baseia na premissa da colaboração contínua e construtiva. Este instrumento, portanto, estabelece uma obrigação específica para os Estados-Partes de formar um diálogo com os MPN e o SPT sobre as recomendações propostas e a implementação de possíveis medidas⁶⁴.

Para promover um clima de respeito e colaboração mútuos, os relatórios das missões *in loco* do SPT são submetidos às autoridades competentes de forma confidencial. Esta confidencialidade confere aos Estados-Partes a oportunidade de corrigir os problemas e realizar mudanças fora da publicidade e da condenação pública internacional, resultando que muitos Estados estejam mais dispostos a dialogar com o SPT e seus respectivos MPN. No entanto, os Estados-Partes podem autorizar a publicação dos relatórios de visita do SPT⁶⁵. Por exemplo, a **Suécia**, um dos primeiros Estados-Partes a receber a missão *in loco* do SPT, deu permissão para que seu relatório fosse publicado⁶⁶. O SPT também pode publicar um relatório caso o Estado-Parte torne parte do relatório público. Adicionalmente, se o Estado não cooperar com o SPT, tanto durante a visita como após sua

63 Vide a discussão sobre o Artigo 16 no Capítulo II deste Manual.

64 Vide o comentário aos Artigos 12 e 22 no Capítulo II deste Manual.

65 Vide a discussão sobre o Artigo 16 no Capítulo II deste Manual.

66 SPT, *Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden*, UN Doc. CAT/OP/SWE/1, de 10 de setembro de 2008.

realização (e.g. ao falhar em melhorar a situação da privação de liberdade de acordo com as recomendações do SPT), este pode requerer que o CAT faça uma declaração pública e/ou publique o relatório da visita após consultar o Estado-Parte em questão⁶⁷.

Por outro lado, os relatórios dos MPN não estão sujeitos ao princípio da confidencialidade. Estes órgãos podem, assim, decidir publicar todos, ou alguns relatórios de visitas que tenha elaborado. A estratégia dos MPN em relação a publicar os relatórios ou mantê-los sob confidencialidade é geralmente um aspecto crítico dos seus métodos de trabalho. Porém, os Estados-Partes têm a obrigação de publicar e disseminar os relatórios anuais dos seus respectivos MPN⁶⁸. Esta previsão não interfere na independência dos MPN, pois estes têm a liberdade de publicar seu relatório anual. Esta obrigação garante que os relatórios anuais de todos os MPN sejam publicados e distribuídos, o que permite a tais órgãos uma prática de trabalho transparente. No longo prazo, espera-se, ainda, que a disseminação dos relatórios anuais melhore o impacto doméstico do trabalho dos MPN.

10. Tratando as causas originárias da tortura e outros maus tratos

Além de permitir visitas a centros de detenção, quando um Estado se torna parte do OPCAT, ele também se compromete a receber e considerar as recomendações e observações do SPT e dos MPN sobre quaisquer mudanças ou ações necessárias para prevenir a tortura e outros maus tratos. Esta estipulação deve ser lida em termos bastante amplos, de modo a englobar o aconselhamento sobre uma série de medidas, dentre elas as legislativas, as judiciais e as administrativas, as quais são indispensáveis para um sistema preventivo integrado, conforme indicado na Seção 5.2.

Embora tanto o SPT como os MPN tenham poderes para aconselhar sobre medidas preventivas em geral, o SPT tem uma função única adicional: aconselhar sobre problemas concernentes aos MPN⁶⁹. Este aspecto adicional

67 OPCAT, Artigo 16(4).

68 Vide o comentário ao Artigo 23 no Capítulo II deste Manual.

69 Para outras informações, vide as Seções 6.1 e 6.2 deste Capítulo. Vide também a discussão sobre o Artigo 11 no Capítulo II deste Manual.

do mandato do SPT reforça a relação triangular estabelecida pelo OPCAT, entre os Estados-Partes, o SPT e os MPN. Esta parte do papel do SPT é vital para realizar integralmente o objetivo do OPCAT de instituir um sistema internacional e nacional de esforços complementares para prevenir a tortura e outros maus tratos.

1

Capítulo II

Comentários aos Artigos do OPCAT

Índice

1. Introdução
2. Preâmbulo do OPCAT
3. PARTE I: Princípios Gerais
4. PARTE II: Subcomitê de Prevenção
5. PARTE III: Mandato do Subcomitê de Prevenção
6. PARTE IV: Mecanismos Preventivos Nacionais
7. PARTE V: Declaração
8. PARTE VI: Disposições Financeiras
9. PARTE VII: Disposições Finais

1. Introdução

Este Capítulo apresenta cada um dos artigos do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT)¹ e os comenta detalhadamente. Este Capítulo pode ser utilizado como um guia específico para o Tratado ou como suplemento de outras leituras. Enquanto outros Capítulos desse Manual tratam do Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (SPT) e de mecanismos preventivos nacionais (MPN), este Capítulo tem como objeto a análise das disposições do OPCAT, ao invés de sua aplicação prática.

2. O Preâmbulo do OPCAT

Preâmbulo

Os Estados-Partes da presente Convenção,

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 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 contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes 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 destes Artigos, que reforçam a proteção das pessoas

¹ Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, UN Doc. A/RES/57/199, adotado em 18 de dezembro de 2002. O OPCAT entrou em vigor em 22 de junho de 2006.

privadas de liberdade, que o respeito completo por seus direitos humanos é responsabilidade comum compartilhada por todos e que órgãos de implementação internacional complementam e reforçam medidas nacionais,

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

Recordando também que a Conferência Mundial de Direitos Humanos declarou firmemente que os esforços para erradicar a tortura devem primeira e principalmente concentrar-se na prevenção e convocou a adoção de um protocolo opcional à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, designado para estabelecer um sistema preventivo de visitas regulares a centros de detenção,

Convencidos de que a proteção de 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 Preâmbulo estabelece os princípios básicos do OPCAT e descreve as motivações de seu singular foco preventivo. A idéia de intervir antes da ocorrência de uma violação é um conceito relativamente novo no campo da proteção aos direitos humanos: normalmente, intervenções têm lugar quando uma violação já ocorreu (*ex post facto*). Assim, o OPCAT representa uma nova abordagem que busca endereçar as razões por trás da tortura e outros maus tratos, bem como promover uma relação cooperativa com o objetivo de reduzir a possibilidade de que tais violações ocorram.

O Preâmbulo reconhece que a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes² já são proibidos pelo direito internacional e ratifica a responsabilidade precípua dos Estados em impedir tais abusos. A natureza das obrigações dos Estados de impedir a tortura e outros maus tratos sob o direito internacional decorre tanto de disposições expressas em

2 A fim de prezar pela brevidade, este Capítulo adota a expressão “outros maus tratos” para se referir a “outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes”.

tratados de direitos humanos, como do direito internacional costumeiro³. Assim, todo Estado deve atuar de modo a impedir a tortura e outros maus tratos, independentemente de ter ratificado o Tratado.

O Preâmbulo situa o OPCAT no contexto de seu tratado de origem: a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (a UNCAT)⁴. Esta contém em seus artigos 2 e 16 obrigações gerais impostas aos Estados-Partes para impedir a tortura e outros maus tratos. Também prevê disposições mais específicas (tais como a criminalização da prática de tortura, a revisão periódica de técnicas de interrogatório e a investigação de denúncias a respeito), as quais os Estados-Partes devem incluir em seus sistemas de prevenção nacionais⁵. O OPCAT visa complementar estas disposições preventivas. O Artigo 2(1) da UNCAT descreve os esforços que os Estados-Partes devem empreender para impedir atos de tortura: “Cada Estado tomará medidas eficazes de caráter legislativo, administrativo, judicial ou de outra natureza, a fim de impedir a prática de atos de tortura em qualquer território sob sua jurisdição”.

O Artigo 16(1) da UNCAT dispõe que, além de impedir a prática de tortura, os Estados-Partes devem proibir a prática de outros atos que constituam tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes que não constituam tortura, conforme definida no Artigo 16:

“Cada Estado-Parte se comprometerá a proibir, em qualquer território sob a sua jurisdição, outros atos que constituam tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes que não constituam tortura tal como definida no “artigo 1º”, quando tais atos forem cometidos por funcionário

3 Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia, *Prosecutor v. Furundžija*, 10 de dezembro de 1998, Caso No IT-95-17/I-T, §148.

4 Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, UN Doc. A/RES/39/46, adotada em 10 de dezembro de 1984. A UNCAT entrou em vigor em 26 de junho de 1987.

5 Para mais informações a respeito: APT, *Torture in International law, A Guide to Jurisprudence*, APT, Geneva, 2008, pp.13-29.

6 Para mais informações sobre a definição de tortura: APT, *Definition of Torture: Proceedings of an expert seminar*, APT, Geneva, 2003; e APT, *Jurisprudence Guide*, pp.7-13, pp.56-63, pp.94-101 e pp.126-129.

público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua incitamento, ou com o seu consentimento ou aquiescência. Aplicar-se-ão, em particular, as obrigações mencionadas nos “artigos 10, 11, 12 e 13”, com a substituição das referências a outras formas de tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes”⁷.

O Comitê das Nações Unidas contra a Tortura (CAT), órgão responsável pelo monitoramento do cumprimento das obrigações previstas na UNCAT pelos Estados-Partes, interpretou os Artigos 2 e 16, atribuindo-lhes igual importância na proibição de tortura e outros maus tratos. O Comentário Geral No. 2 do CAT estipula que:

A obrigação de prevenir prevista no Artigo 2 é ampla. As obrigações de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (doravante “maus tratos”) sob o Artigo 16, parágrafo 1, são indivisíveis, interdependentes e inter-relacionadas. A obrigação de prevenir maus tratos na prática se sobrepõe e é coerente

⁷ As menções aos Artigos 10, 11, 12 e 13 da UNCAT referem-se às seguintes obrigações:

Artigo 10: “1. Cada Estado Parte assegurará que o ensino e a informação sobre a proibição da tortura sejam plenamente incorporados no treinamento do pessoal civil ou militar encarregado da aplicação da lei, do pessoal médico, dos funcionários públicos e de quaisquer outras pessoas que possam participar da custódia, interrogatório ou tratamento de qualquer pessoa submetida a qualquer forma de prisão, detenção ou reclusão. 2. Cada Estado Parte incluirá a referida proibição nas normas ou instruções relativas aos deveres e funções de tais pessoas”.

Artigo 11: “Cada Estado Parte manterá sistematicamente sob exame as normas, instruções, métodos e práticas de interrogatório, bem como as disposições sobre a custódia e o tratamento das pessoas submetidas, em qualquer território sob a sua jurisdição, a qualquer forma de prisão, detenção ou reclusão, com vistas a evitar qualquer caso de tortura”.

Artigo 12: “Cada Estado Parte assegurará que suas autoridades competentes procederão imediatamente a uma investigação imparcial, sempre que houver motivos razoáveis para crer que um ato de tortura sido cometido em qualquer território sob sua jurisdição”.

Artigo 13: “Cada Estado Parte assegurará, a qualquer pessoa que alegue ter sido submetida a tortura em qualquer território sob sua jurisdição, o direito de apresentar queixa perante as autoridades competentes do referido Estado, que procederão imediatamente e com imparcialidade ao exame do seu caso. Serão tomadas medidas para assegurar a proteção dos queixosos e das testemunhas contra qualquer mau tratamento ou intimidação, em consequência da queixa apresentada ou do depoimento prestado”.

com a obrigação de prevenir a tortura. O Artigo 16 identifica os meios de prevenção de maus tratos e enfatiza “em particular” as medidas elencadas nos Artigos 10 a 13. No entanto, este dispositivo não limita a prevenção eficaz destes Artigos, conforme o Comitê tem explicado, por exemplo, a respeito da compensação do Artigo 14. Na prática, o limiar da definição entre maus tratos e tortura geralmente não é claro. Experiências demonstram que as condições que originam maus tratos com frequência facilitam a tortura e, deste modo, as medidas requeridas para prevenir este último devem ser aplicadas para evitar maus tratos. Por tal razão, o Comitê tem considerado que a proibição de maus tratos é igualmente inderrogável sob a Convenção e que sua prevenção deve ser eficaz e inderrogável⁸.

Conforme esclarecido pelo CAT, os Estados-Partes da UNCAT já possuem a obrigação de adotar todas as medidas necessárias para impedir a tortura e outros maus tratos a nível nacional. No entanto, a UNCAT não especifica a natureza das medidas preventivas “legislativas, administrativas, judiciais, dentre outras” que os Estados-Partes devem implementar, consoante disposto no Artigo 2.

O OPCAT foi desenvolvido para auxiliar os Estados-Partes no cumprimento de suas obrigações preventivas previstas na UNCAT. O Protocolo complementa a UNCAT, notadamente através da descrição de uma medida não judicial eficaz por meio da qual a proteção de detentos é fortalecida, qual seja, a realização de visitas regulares a todos os centros de detenção. A obrigação de conduzir tais visitas pode ser inferida do Artigo 2 da UNCAT⁹. A motivação para o foco do OPCAT no regime de visitas regulares reside no fato de que a tortura e outros maus tratos comumente ocorrem em centros de detenção, haja vista que, por definição, eles são fechados à apreciação pública. Consequentemente, a melhor forma de prevenção à tortura e a

⁸ CAT, Comentário Geral No. 2, *Implementation of Artigo 2 by States Parties*, UN Doc. CAT/C/GC/2, de 24 de janeiro de 2008, §3.

⁹ Manfred Nowak e Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention against Torture: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, Oxford, p.890; e CAT, Comentário Geral No. 2, §13.

outros maus tratos é submeter os centros de detenção a uma apreciação independente¹⁰.

O Preâmbulo também destaca a necessidade da complementaridade de esforços nacionais e internacionais para impedir a tortura e outros maus tratos. Tal elemento é a base para a abordagem inovadora do OPCAT, a qual envolve o estabelecimento de um sistema de prevenção da prática de tortura e outros maus tratos que contemple órgãos nacionais e internacionais.

3. Parte I: Princípios Gerais

A Parte I contém quatro artigos que estabelecem os princípios gerais que consolidam a estrutura conceitual do OPCAT. Esta primeira parte detalha os objetivos centrais do Protocolo e discorre sobre a sua forma de implementação via mecanismos nacionais e internacionais. A Parte I prevê, ainda, as obrigações gerais dos Estados-Partes previstas neste instrumento. As Partes II à IV do OPCAT discutem o *modus operandi* dos seus órgãos.

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 liberdade, com a intenção de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

O Artigo 1 prevê duas características inovadoras do OPCAT: seu caráter preventivo e sua abordagem voltada a este fim. O enfoque preventivo do Protocolo estabelece um sistema composto por órgãos preventivos nacionais e internacionais. Nenhum outro tratado internacional prevê em tal nível de detalhamento os esforços práticos e complementares nacionais e internacionais voltados para impedir a tortura e outros maus tratos em centros de detenção localizados em todo o mundo. O OPCAT não estabelece regras legais; ao invés disso, ele se concentra no estabelecimento de um sistema de prevenção da tortura e outros maus tratos concebido em torno da implementação das normas internacionais já existentes a respeito. O Artigo

¹⁰ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.890.

1 menciona diversos conceitos, discutidos detalhadamente a seguir, que não são diretamente explicados em qualquer outra disposição do OPCAT:

- A necessidade de visitas preventivas;
- Que sejam realizadas regularmente;
- Por órgãos nacionais e internacionais independentes, integrantes do sistema de prevenção.

Artigo 1: Visitas preventivas

O objetivo do sistema de visitas estabelecido pelo OPCAT é prevenir a prática de tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Visitas a centros de detenção previnem a realização de tais práticas por duas razões principais:

- Elas têm um efeito coibidor; e
- Contribuem para a mitigação dos riscos da tortura e outros maus tratos.

O mero fato de que especialistas externos têm acesso a centros de detenção possui um efeito coibidor importante. Os autores do OPCAT o conceberam outorgando aos órgãos deste instrumento os poderes e garantias necessários para conduzir visitas não anunciadas a qualquer centro de detenção localizado sob jurisdição e controle de um Estado-Parte¹¹. É essencial que os órgãos do OPCAT sejam capazes de realizar visitas não anunciadas, visto que elas possuem um efeito coibidor significativo. Embora o texto do OPCAT não utilize expressamente o termo ‘visitas não anunciadas’, este poder encontra-se implícito nos Artigos 12(a), 14(c) e 20(c).

Visitas preventivas também possibilitam aos órgãos do OPCAT identificarem fatores de risco, analisarem falhas sistêmicas e as características de tais falhas, e proporem recomendações que enderecem às reais causas da tortura e outros maus tratos. O objetivo de longo prazo deste sistema é mitigar os riscos de maus tratos e, assim, possibilitar a construção de um ambiente em que a prática de tortura tende a não mais ocorrer. O sistema de visitas preventivas previsto no OPCAT difere em seus objetivos e em sua metodologia de outros tipos de visitas a centros de detenção. Este sistema difere, ainda, daqueles estipulados

¹¹ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.906 e p.1011.

para outros órgãos. No regime estabelecido pelo OPCAT, visitas preventivas constituem parte de um sistema proativo, prospectivo e contínuo de análise tanto do sistema de privação da liberdade, como de seus aspectos estruturais. Visitas preventivas não se limitam à análise da situação em centros de detenção individuais, mas sim consideram holisticamente os fatores de risco decorrentes da estrutura institucional, legal e política¹². Além disso, haja vista que visitas preventivas são baseadas numa abordagem cooperativa, seu objetivo não é denunciar a situação de centros de detenção específicos, mas sim permitir o diálogo sobre como melhorar o tratamento de pessoas privadas de liberdade.

O Relator Especial da ONU sobre Tortura, que também conduz visitas a centros de detenção, discute a importância da realização de “visitas não anunciadas” como uma medida preventiva:

As visitas não anunciadas visam assegurar, da melhor maneira possível, que o Relator Especial possa visualizar um quadro sem distorções das condições de um estabelecimento. O anúncio prévio, em toda ocasião, de quais instalações ele deseja verificar e com quem deseja se encontrar, pode gerar um risco de que as circunstâncias existentes possam ser escondidas ou modificadas, ou pessoas possam ser removidas, ameaçadas ou impedidas de se reunir com ele¹³.

Artigo 1: Visitas regulares

Repetição é um elemento essencial de qualquer sistema eficaz. Visitas regulares a um determinado centro de detenção:

- Permitem aos membros da equipe de visita estabelecer e manter um diálogo construtivo e contínuo com detentos e autoridades;
- Identificam o progresso ou a deterioração das condições de custódia e o tratamento de detentos ao longo do tempo;
- Protegem detentos de abusos por meio do efeito coibidor permanente derivado da observação externa; e

¹² Vide a Seção 3 do Capítulo V deste Manual para mais informações.

¹³ Relator Especial da ONU sobre Tortura, *2006 Report to the Commission on Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/2006/6, de 23 de dezembro de 2005, §24.

- Protegem detentos e aqueles que trabalham em centros de detenção contra retaliações a indivíduos que tenham cooperado com o órgão em visitas anteriores¹⁴.

Assim, a fim de serem realmente preventivas, visitas a centros de detenção devem ser conduzidas com relativa regularidade. A frequência de visitas a centros de detenção é determinada pelos órgãos do OPCAT¹⁵.

Artigo 1: Sistema de visitas por órgãos independentes

O Artigo 1 do OPCAT esclarece que as visitas conduzidas por seus órgãos têm o objetivo de construir “um sistema”. Os diversos mecanismos previstos devem ser independentes e funcionar de forma harmônica, organizada e coordenada. A comunicação eficaz, o intercâmbio de informações e a coordenação entre os órgãos do OPCAT são vitais para assegurar a maior proteção possível a pessoas privadas de liberdade¹⁶. Por esta razão, o princípio da cooperação permeia todas as disposições do Protocolo. Assim, diversas disposições deste instrumento prevêm uma relação triangular entre o Estado-Parte, o SPT e os MPN¹⁷.

Artigo 2

1. Um Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes do Comitê contra a Tortura (doravante denominado Subcomitê de Prevenção) deverá ser estabelecido e desempenhar as funções definidas no presente Protocolo.
2. O Subcomitê 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 liberdade.

¹⁴ APT, *Guide to the Establishment and Designation of NPMs*, APT, Geneva, 2006, p.16.

¹⁵ Algumas categorias de centros de detenção podem, por sua natureza, expor os detentos a maiores riscos de tortura e outros maus tratos. Estes locais incluem delegacias de polícia, centros de detenção provisória e outros locais com grande concentração de detentos em situações particularmente vulneráveis. Os órgãos do OPCAT podem decidir visitar estes tipos de instituições com mais frequência. Vide também a análise do Artigo 4 neste Capítulo. Para mais informações, consulte APT, *NPM Guide*, pp.30-35.

¹⁶ APT, *NPM Guide*, pp.16-17.

¹⁷ Vide também os Artigos 11, 12, 13, 14, 16, 19, 20, 22 e 23 do OPCAT.

3. Igualmente, o Subcomitê de Prevenção deve ser guiado pelos princípios da confidencialidade, imparcialidade, não seletividade, universalidade e objetividade.

4. O Subcomitê de Prevenção e os Estados-Partes devem cooperar na implementação do presente Protocolo.

O Artigo 2 prevê a criação de um novo órgão internacional: o SPT. Esta criação materializa o componente internacional do sistema de prevenção à tortura previsto no OPCAT. O Artigo 2 reflete o Preâmbulo do Protocolo, destacando que este é incorporado à estrutura da UNCAT. Os artigos subsequentes detalham a relação entre o SPT e o CAT (o órgão internacional estabelecido pela UNCAT)¹⁸. Embora o texto do Protocolo qualifique o SPT como um subcomitê do CAT, na prática, o SPT não é um órgão subordinado. O trabalho por ele desenvolvido é independente e complementar àquele do CAT¹⁹.

Artigo 2 (2): Escopo do mandato do SPT

O Artigo 2(2) prevê a estrutura geral para referência ao SPT, mencionando os objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas. Esta reflete o desejo da cooperação na promoção e respeito aos direitos humanos e a liberdades fundamentais²⁰. A referência à Carta das Nações Unidas destaca a importância do caráter cooperativo no relacionamento entre Estados-Partes e outros órgãos do OPCAT.

O Artigo 2(2) também possibilita ao SPT se basear e fazer referência a todas as normas internacionais relevantes para conduzir suas atividades, inclusive em suas recomendações aos Estados-Partes. Este dispositivo permite que o Subcomitê atue fora do escopo das disposições específicas da UNCAT, considerando outros tratados de direitos humanos e padrões internacionais de direitos humanos em suas atividades. Assim, o SPT pode adotar um enfoque completo para a prevenção o qual considere diversos aspectos, tais

¹⁸ OPCAT, Artigos 10(3), 11(c), 16 e 24.

¹⁹ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.914. Vide ainda a discussão sobre os Artigos 16 e 24 neste Capítulo para mais informações sobre a relação entre o SPT e o CAT; e o Capítulo III deste Manual, especialmente as Seções 4.7.3 e 5.1.

²⁰ Carta das Nações Unidas, Artigos 1 e 2.

como medidas protetivas legais e judiciais, bem como outras disposições legais que influenciem a prevenção da tortura e outros maus tratos²¹.

Artigo 2(3): Princípios Norteadores

O Artigo 2(3) estabelece que o SPT seja guiado pelos princípios da confidencialidade, imparcialidade, não seletividade, objetividade e universalidade. Os princípios são concebidos para prover uma estrutura geral para seus métodos de trabalho e sua ética.

Decorre do conceito de imparcialidade que os membros do SPT devem adotar uma abordagem não partidária sobre seu mandato, isentos de políticas de partido e assuntos relacionados. Os membros do Subcomitê não devem ser guiados ou influenciados por interesses pessoais, econômicos, políticos, religiosos, midiáticos ou quaisquer outros que não os relacionados aos objetivos do SPT.

Objetividade é intimamente relacionada à imparcialidade com a qual os membros do SPT devem conduzir suas atividades, numa forma profissional, prática e isenta. Neste sentido, os membros do SPT devem resistir a qualquer pressão exercida por membros do governo, da sociedade civil, da mídia ou de qualquer outro grupo de interesse²².

Os princípios da universalidade e da não seletividade objetivam assegurar que o SPT atue com todos os Estados-Partes de uma forma justa e isenta²³. Este princípio é retomado no Artigo 13(1), o qual prevê que os primeiros países a serem visitados pelo SPT devem ser selecionados por sorteio.

Artigo 2(4): Cooperação

No Artigo 2(4), o OPCAT dá especial ênfase ao princípio da cooperação, embora ele não esteja enunciado juntamente aos demais princípios do SPT: esta separação destaca o fato de que a cooperação e o diálogo entre os atores do sistema são elementos centrais do OPCAT como um todo para impedir a tortura e outros maus tratos. Ao invés de condenar os Estados-

²¹ Consulte a página web do ACNUDH para os padrões relevantes das Nações Unidas sobre detenção e a administração da justiça: www2.ohchr.org/english/law/.

²² Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.918.

²³ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.918.

Partes, o SPT visa atuar junto a eles mediante um processo construtivo de colaboração. A cooperação é, assim, um compromisso mútuo imposto não somente aos Estados-Partes, mas também ao SPT e aos MPN²⁴. A cooperação deve ser considerada um princípio norteador de todas as etapas de implementação das políticas do Subcomitê. Tal cooperação é facilitada pela natureza confidencial dos relatórios do SPT e das comunicações com os Estados-Partes e com os MPN.

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).

O Artigo 3 introduz o elemento nacional ao sistema de prevenção do OPCAT, determinando que os Estados-Partes operacionalizem MPN que devem realizar o monitoramento preventivo de centros de detenção. A inclusão de MPN na estrutura preventiva realizada pelo OPCAT é uma medida inovadora e prática concebida para auxiliar na implementação eficaz de padrões internacionais a nível nacional²⁵.

Artigo 3: Valor adicionado pelos MPN

Quando o OPCAT foi inicialmente concebido, somente um órgão de visita internacional foi idealizado. A inclusão de órgãos nacionais no sistema de prevenção era um fator de ruptura nas negociações que visavam a adoção do OPCAT²⁶. O conceito do MPN possibilitou a superação de um obstáculo prático na formulação original do Protocolo. Os autores assumiram que, por sua natureza, um órgão internacional não seria capaz de,

²⁴ Vide o Artigo 16(4) (incluindo a discussão sobre o Artigo neste Capítulo), que prevê sanções contra o Estado-Parte que não cooperar integralmente com o SPT.

²⁵ Para mais detalhes sobre as sugestões para o estabelecimento e designação de MPN, consulte APT, *NPM Guide*; bem como o Capítulo IV deste Manual, especialmente as Seções 6 e 7.

²⁶ Para mais informações sobre a elaboração e desenvolvimento do OPCAT, vide o Capítulo I deste Manual, especialmente suas Seções 1 e 3.

por conta própria, visitar todos os centros de detenção com uma frequência satisfatória para ser verdadeiramente eficaz²⁷. No entanto, os MPN, sendo permanentemente localizados nos Estados-Partes, poderiam realizar visitas a centros de detenção com mais frequência, bem como manter um diálogo contínuo com os agentes responsáveis pela custódia de pessoas privadas de liberdade.

No entanto, a possibilidade de Estados-Partes utilizarem seus MPN para esconder, ao invés de revelar, a verdadeira situação nacional existente com relação aos direitos humanos foi discutida no curso das negociações. Assim, o SPT recebeu o mandato de aconselhar os MPN e diversas disposições do Protocolo reforçam este papel, estipulando a importância do contato direto e da cooperação entre o SPT e estes mecanismos.

Artigo 3: Consultas sobre a opção mais apropriada de MPN

Com o objetivo de auxiliar os Estados-Partes na complexa decisão sobre o meio mais apropriado para o MPN de um determinado país, o SPT formulou algumas diretrizes preliminares sobre a criação dos MPN. Estas destacam alguns aspectos chave dos MPN e detalham como tais mecanismos devem atender aos requisitos da Parte IV do OPCAT²⁸. Os processos por meio dos quais os Estados-Partes determinam seu MPN podem ser distintos. Porém, o Subcomitê recomenda que todos os Estados-Partes empreguem um processo transparente, inclusivo e participativo para selecionar os MPN e todas as partes interessadas devem ser incluídas nos debates sobre a opção de MPN mais apropriada para o país²⁹.

Artigo 3: Estrutura organizacional do MPN

O Artigo 3 proporciona aos Estados-Partes alguma flexibilidade com relação ao cumprimento da obrigação de estabelecer um sistema regular e preventivo de visitas a centros de detenção a nível nacional. O OPCAT não prevê uma estrutura organizacional específica que deva ser adotada.

²⁷ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.923.

²⁸ Vide o Capítulo IV deste Manual, especialmente a Seção 7; e também seu Anexo 2.

²⁹ Vide o Capítulo IV deste Manual, especialmente a Seção 6; para mais informações.

De acordo com o contexto nacional, a presença de órgãos independentes de monitoramento, a geografia do país e a complexidade das estruturas administrativa e financeira nacionais³⁰, é facultado aos Estados-Partes escolherem entre a criação de um ou de diversos órgãos especializados; a designação de um ou de diversos órgãos já existentes; ou a seleção de órgãos de ambos os tipos para assumir as atribuições do MPN³¹.

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 controle onde pessoas são ou podem ser privadas de 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 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 privado de vigilância, de onde, por força de ordem judicial, administrativa ou de outra autoridade, ela não tem permissão para ausentar-se por sua própria vontade.

O Artigo 4 apresenta uma disposição essencial do OPCAT, na medida em que estabelece a obrigação de os Estados-Partes permitirem visitas pelo SPT e pelos MPN a todos os locais em que pessoas sejam ou possam ser privadas de liberdade. Além de prever a obrigação dos Estados-Partes de permitir visitas não anunciadas pelos órgãos integrantes do OPCAT, tal dispositivo define os termos “centro de detenção” e “privação da liberdade”. Assim, o Artigo 4 delimita o escopo de atuação do SPT e dos MPN.

30 SPT, *Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, April 2009 to March 2010*, UN Doc. CAT/C/44/2, de 25 de março de 2010, §49.

31 Vide a análise do Artigo 17 neste Capítulo; e também a Seção 7 do Capítulo IV deste Manual. Para uma lista dos MPN designados, visite www.apr.ch.

Artigo 4(1): Obrigação de permitir visitas

De acordo com o disposto no Artigo 4, os Estados-Partes devem permitir a visita pelo SPT e pelos MPN a todos os centros de detenção sob sua jurisdição e controle. Esta disposição significa que, diferentemente de outros mecanismos da ONU, o consentimento prévio à visita a um país não é necessário. Em outras palavras, o SPT possui um convite permanente para ingressar no território de um Estado-Parte e realizar visitas presenciais a centros de detenção.

Artigo 4: Definição de centros de detenção

A definição de “centros de detenção” prevista no OPCAT foi concebida de uma forma extremamente abrangente, a fim de fornecer a maior proteção possível a pessoas privadas de liberdade. Os elementos centrais para esta definição referem-se ao fato de que um indivíduo que tenha sido privado de liberdade não é capaz de deixar o local de detenção, caso assim deseje, e que esta deve ter alguma relação, direta ou indireta, com autoridades públicas³². A definição prevê, ainda, dois elementos sobre a natureza da conexão entre o Estado que deve ser estabelecida a fim de que o centro de detenção em questão esteja abrangido pelo escopo do OPCAT:

- O local deve estar sob a jurisdição e controle do Estado-Parte; e
- O local deve manter, ou poder ser utilizado para manter, pessoas em custódia em função de uma ordem emanada de uma autoridade pública, ou que conte com seu consentimento ou concordância³³.

Classificação de centros de detenção

Os autores do OPCAT consideraram inapropriado estabelecer uma lista exaustiva de centros de detenção. Isto permitiu que eles evitassem adotar uma classificação extremamente restritiva de centros de detenção e, assim, não incorressem em restrições às pessoas capazes de usufruir da proteção fornecida por este Tratado. A adoção de uma definição ampla tem a vantagem, ainda, de endereçar o contexto nacional de privação de liberdade em distintos Estados-Partes, haja vista que a forma e a natureza dos centros

32 APT, *NPM Guide*, p.18.

33 APT, *NPM Guide*, p.19.

de detenção podem variar consideravelmente entre locais e regiões. Contudo, certas categorias de centros de detenção encontram-se necessariamente abrangidas pelo escopo de aplicação do Artigo 4, tais como:

- Delegacias de polícia;
- Estabelecimentos de detenção provisória;
- Prisões para pessoas sentenciadas;
- Centros de detenção para adolescentes;
- Estações policiais de fronteira e zonas de trânsito nos aeroportos, portos e acessos terrestres;
- Centros de detenção para imigrantes e requerentes de asilo;
- Instituições fechadas de saúde mental;
- Centros de assistência social;
- Estruturas de serviços de segurança ou de inteligência;
- Centros de detenção sob jurisdição militar;
- Locais de detenção de prisão administrativa;
- Meios de transporte para a transferência de detentos;
- Centros fechados de reabilitação e tratamento de viciados em narcóticos; e
- Abrigos para crianças.

Jurisdição e controle³⁴

Centros de detenção devem estar sob a jurisdição e controle do Estado-Parte para estarem abrangidos pelas atividades dos órgãos do OPCAT. O escopo de aplicação da UNCAT e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) é descrito da mesma forma. De acordo com a UNCAT, um território sob a jurisdição do Estado-Parte tem sido interpretado de modo a incluir não somente o território convencional deste, mas também em qualquer território sob sua jurisdição ou a bordo de navios ou aeronaves registradas no Estado em questão, e estruturas na placa continental do

³⁴ Para mais informações sobre o escopo da aplicação do OPCAT, vide APT, *Application of OPCAT to a Estado-Parte's places of military detention located overseas*, APT Legal Briefing Series, APT, Geneva, 2009. Disponível em www.apr.ch.

Estado-Parte³⁵. Tal como na UNCAT, a noção de jurisdição e controle no OPCAT estende-se por todas as áreas, incluindo aquelas localizadas fora do território soberano do Estado-Parte, e que estejam “sujeitas ao controle de fato do Estado-Parte, independente do meio militar ou civil por meio do qual este controle é exercido”³⁶. Isto inclui, por exemplo, bases militares do Estado-Parte localizadas em outros países. O elemento essencial que deve ser observado pelos órgãos do Protocolo é a relação entre os centros de detenção e a autoridade dos Estados-Partes.

Centros de detenção não oficiais e privados: incitamento, permissão e concordância

A tortura e outros maus tratos são comumente atos não oficiais ou secretos realizados por governos que buscam negar sua responsabilidade por tais atos ou se distanciar deles. Consequentemente, o Artigo 4(1) reflete a linguagem da UNCAT requerendo que os órgãos do OPCAT tenham acesso a qualquer local onde pessoas privadas da liberdade se encontrem “quer por força de ordem dada por autoridade pública quer sob seu incitamento ou com sua permissão ou concordância”. A redação do Artigo 1 da UNCAT assegura que governos não possam evitar a responsabilidade pela prática de tortura ou outros maus tratos intencionalmente permitindo que atores privados

³⁵ UNCAT, Artigo 2. Para uma explicação detalhada, vide J. Burgess e Hans 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; e *Report of the UN Working Group to draft an Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, UN Doc. E/CN.4/1993/28, de 2 de dezembro de 1992, §41.

³⁶ CAT, *Concluding Observations of the Committee against Torture on United States of America*, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2, de 18 de maio de 2006, §15; *Concluding Observations of the Committee against Torture on United Kingdom*, UN Doc. CAT/C/CR/33/3, de 10 de dezembro de 2004, §4(b); e Comitê de Direitos Humanos, Comentário Geral No. 13, *Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, de 26 de maio de 2004. É importante recordar que o Artigo 32 do OPCAT prevê especificamente que suas disposições não afetam as obrigações sob as Convenções de Genebra e seus Protocolos, bem como sob outros instrumentos internacionais, relacionados ao acesso aos detentos. Portanto, a possibilidade de o SPT e os MPN terem este acesso não pode ser utilizada como escusa para impedir visitas pelo CICV (e outros órgãos) com fulcro nas Convenções de Genebra.

conduzam abusos em centros de detenção não oficiais.³⁷ Os órgãos do OPCAT devem, assim, ter acesso a qualquer local em que um indivíduo possa ser obrigado a permanecer e que sua detenção seja direta ou indiretamente relacionada com o exercício de uma autoridade pública.

O termo “incitamento” tem sido interpretado com relação à UNCAT com o sentido de de induzir, solicitar ou requerer “a participação ou envolvimento de uma autoridade pública direta ou indiretamente”³⁸.

Os termos “consentimento” e “concordância” abrangem um vasto grupo de situações. O escopo do Artigo 4(1) estende-se a centros de detenção administrados por autoridades oficiais, atuando em nome do Estado. Tal dispositivo também abrange centros administrados por agentes privados, tais como hospitais particulares, casas de saúde e orfanatos, que mantenham pessoas contra a sua vontade com a mera ciência e consentimento de uma autoridade pública³⁹.

Estes termos também abrangem outros tipos de locais, tais como aqueles em que indivíduos tenham sido detidos por grupos privados e o Estado esteja ciente ou não atue diligentemente para intervir em tal detenção⁴⁰. A respeito, alguém pode se referir à redação do Artigo 1 da UNCAT, o qual inclui termos similares de “consentimento” e “concordância”.

De acordo com a UNCAT, tais termos têm sido interpretados de uma maneira ampla, abrangendo o conceito de diligência em relação ao impedimento da tortura e outros maus tratos. Nesse sentido, o Estado-Parte será responsável pelos atos praticados por agentes privados, grupos ou indivíduos sem relação com o Estado, caso não aja adequadamente para impedir e/ou não investigue abusos que tenham sido denunciados e, se necessário, punir os responsáveis⁴¹. Assim, os Estados-Partes têm o dever de não praticar tortura ou outros maus tratos por meio de indivíduos que ajam em seu nome como oficiais, e também têm o dever de proteger pessoas contra atos

37 APT, *NPM Guide*, p.21

38 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.78.

39 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.931. Vide também APT, *NPM Guide*, p.23.

40 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.931.

41 Para mais informações sobre a natureza das obrigações dos Estados-Partes, vide APT, *Jurisprudence Guide*, pp.13-29.

práticos por agentes privados, individualmente ou em grupos⁴². O CAT sintetizou a extensão da responsabilidade dos Estados-Partes pela prática de atos de tortura e outros maus tratos realizada por agentes privados ou outros indivíduos ou grupos não estatais da seguinte forma:

18. O Comitê esclareceu que quando autoridades do Estado que atuam como oficiais ou sob a lei sabem ou razoavelmente possuem fundamentos para acreditar que atos de tortura ou de outros maus tratos têm sido praticados por agentes não estatais ou atores privados não atuam diligentemente para impedir, investigar, acusar ou punir tais agentes não estatais ou atores privados, conforme determina a Convenção, o Estado é responsável e seus oficiais devem ser considerados autores, cúmplices ou de alguma outra forma responsáveis nos termos da Convenção por consentirem ou anuírem com a prática de tais atos vedados. Haja vista que a omissão do Estado em exercer diligência para intervir, punir e prover medidas para as vítimas de tortura facilita e possibilita que agentes não estatais cometam atos proibidos nos termos da Convenção impunemente, a indiferença ou a omissão do Estado funciona como uma forma de se encorajar e/ou de se permitir tais práticas vedadas pela Convenção. O Comitê tem aplicado este princípio quando os Estados-Partes não impedem ou protegem adequadamente vítimas de atos de violência baseados em gênero, tais como estupro, violência doméstica, mutilação genital feminina e tráfico de pessoas⁴³.

Tal conceito de diligência relativo à tortura e a outros maus tratos foi desenvolvido com relação ao Artigo 2 da UNCAT, conjuntamente ao seu Artigo 1. Utilizado para a interpretação do sentido de “consentimento” e “concordância” da privação de liberdade nos termos do Artigo 4(1) do OPCAT, ele indica a possibilidade de o SPT e o MPN visitarem centros estritamente privados de privação de liberdade, caso o Estado saiba ou tenha razões para acreditar na

42 APT, *Jurisprudence Guide*, p.13.

43 CAT, Comentário Geral No. 2, §18.

ocorrência de privação de liberdade, e não seja diligente para impedir ou de algum outro modo tratar de tal situação.

Artigo 4(1) vs. 4(2): A definição de privação da liberdade

O Artigo 4(2) apresenta a definição de privação da liberdade. No entanto, o objetivo ao definir esta expressão não é evidente, consoante a definição detalhada de centros de detenção contida no Artigo 4(1). Além disso, a redação do Artigo 4(2) conflita com aquela do Artigo 4(1) em um aspecto importante. O Artigo 4(2) prevê que a pessoa privada de sua liberdade é “alguém que por força de ordem judicial, administrativa ou de outra autoridade, não tem permissão para se ausentar por sua própria vontade”. Esta redação pode parecer requerer alguma forma de ordem diretamente emanada da autoridade pública para que a pessoa esteja no escopo de atuação dos órgãos do OPCAT: aqui, em contraste com o Artigo 4(1), o mero consentimento ou concordância da autoridade pública parece insuficiente⁴⁴.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados auxilia a interpretação de tratados à luz de disposições conflitantes ou ambíguas. A Convenção prevê que aos termos de um tratado seja atribuído um sentido comum, em atenção ao seu contexto e à luz da finalidade e do objeto do tratado⁴⁵. Se mesmo assim as disposições deste permanecem ambíguas, os trabalhos preparatórios ao instrumento podem ser utilizados como base para sua interpretação⁴⁶. Da leitura integral do Artigo 4, conforme os debates do grupo de trabalho que elaborou o Protocolo, parece incongruente que o Artigo 4(2) disponha uma definição extremamente restrita da privação da liberdade, enquanto o Artigo 4(1), conforme explicado, reflita a linguagem da UNCAT⁴⁷.

A inclusão da redação no Artigo 4(2) foi resultado de debates políticos conduzidos durante longas negociações sobre o OPCAT. Durante o processo de elaboração do OPCAT, houve uma forte preferência de que o escopo de aplicação do Protocolo se estendesse para instâncias em que pessoas de

fato se encontrassem privadas de liberdade, mesmo sem qualquer ordem formal ou anuência de alguma autoridade⁴⁸. Quando o objeto e a finalidade do Artigo 4 e do OPCAT como um todo são considerados, é irrelevante saber se a privação da liberdade ocorreu em função de uma ordem expressa ou não. O fator elementar para constatar a sua ocorrência é a incapacidade do indivíduo que tenha sido privado de liberdade de, por livre e espontânea vontade, deixar o local em que esteja detido.

4. Parte II: Subcomitê de Prevenção

A Parte II é composta por seis Artigos que prevêem e detalham os procedimentos para o estabelecimento do SPT e a eleição de seus membros.

Artigo 5

1. O Subcomitê de Prevenção deverá ser constituído por dez membros. Após a quinquagésima ratificação ou adesão ao presente Protocolo, o número de membros do Subcomitê de Prevenção deverá aumentar para vinte e cinco.
2. Os membros do Subcomitê de Prevenção deverão ser escolhidos entre pessoas de elevado caráter 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 Subcomitê de Prevenção, deverá ser dada consideração devida à distribuição geográfica equitativa 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.

44 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.932; e APT, *NPM Guide*, p.23.

45 Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, UN Doc. A/CONF.39/27, 1969, Artigo 31.

46 Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, Artigo 32.

47 APT, *NPM Guide*, pp.23-24.

48 *Report of the UN Working Group to draft an Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, UN Doc. E/CN.4/1993/28, de 2 de dezembro de 1992, §39; *Report of the UN Working Group to draft an Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, UN Doc. E/CN.4/2000/58, de 2 de dezembro de 1999, §30 e §78; e *Report of the UN Working Group to draft an Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, UN Doc. E/CN.4/2001/67, de 13 de março de 2001, §45.

5. Não haverá dois membros do Subcomitê de Prevenção nacionais do mesmo Estado.

6. Os membros do Subcomitê de Prevenção deverão servir em sua capacidade individual, deverão ser independentes e imparciais e deverão ser acessíveis para servir eficazmente ao Subcomitê de Prevenção.

O Artigo 5 é uma provisão chave que estabelece o tamanho, a especialidade, a composição e a independência do SPT.

Artigo 5 (1): Tamanho e número de membros

Em consonância com o Artigo 5(1), o SPT inicialmente possui 10 membros, número este previsto para aumentar para 25 após a quinquagésima ratificação⁴⁹, a fim de contemplar o aumento da demanda de trabalho resultante no crescimento do número de Estados-Partes. Contando com 25 membros, o SPT é atualmente o maior órgão relativo a um tratado. O novo papel consultivo e a atuação operacional do SPT requerem a manutenção de um diálogo construtivo frente aos Estados-Partes e aos MPN, bem como um sistema de realização de visitas regulares a todos os Estados-Partes. Desta forma, parte significativa do trabalho do Subcomitê é necessária em relação a cada Estado-Parte. O aumento no número de membros reflete uma disposição semelhante presente na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW)⁵⁰. No entanto, o OPCAT não prevê um mecanismo de futuro aumento no número de membros do SPT (e.g. superior a 25 membros). Isto pode ter consequências sobre o trabalho e recursos do Subcomitê no futuro.⁵¹

49 O número de Estados-Partes alcançou 50 com a ratificação pela Suíça em 24 de setembro de 2009. O número de membros do SPT passará a 25 em fevereiro de 2011. Para uma lista dos membros atuais do SPT, vide www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm.

50 Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, Artigo 17; e Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.946. A maioria dos órgãos das Nações Unidas de tratados de direitos humanos possui 18 membros. O CAT e o Comitê de Trabalhadores Imigrantes, que possuem 10 membros, e o CEDAW, que possui 23 membros, são exceções chave a esta regra.

51 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, pp.946-947.

Artigo 5(2): Especialização de membros

O Artigo 5(2) exige que os membros do SPT tenham as habilidades e o conhecimento profissional necessários para eficazmente executar o papel preventivo deste órgão. No entanto, detalhes adicionais sobre habilidades específicas e especialidades requeridas não são expressamente previstas no OPCAT.

A exigência de que os membros do SPT tenham “experiência profissional no campo da administração da justiça, em particular no direito penal e na administração penitenciária ou policial, ou nos vários campos relevantes para o tratamento de pessoas privadas de liberdade” indica que os Estados-Partes devem considerar diversos critérios relevantes no processo de indicação/eleição de pessoas para integrar o SPT. Os membros devem ter:

Demonstrado comprometimento com os direitos humanos;

- Um conjunto abrangente de habilidades profissionais (e.g. conhecimento médico relevante, conhecimento legal relevante; ou conhecimento em policiamento e na administração de centros de privação da liberdade, bem como em direitos humanos);
- Especialidade relativa ao monitoramento do processo de detenção em nível doméstico;
- Habilidade de elaboração, análise, pesquisa, redação de relatórios e edição;
- Experiência na atuação frente a um grupo abrangente de partes interessadas;
- Proficiência nos idiomas oficiais da ONU; e
- Outras habilidades pessoais (tais como de negociação, de trabalhar em grupo, de lidar com diferentes culturas, de empatia e de atuar em situações e ambientes sob forte estresse)⁵².

Adicionalmente, o Estado-Parte deve considerar a indicação de membros para o SPT que representem grupos de pessoas que possam se encontrar em risco particularmente elevado em centros de detenção (e.g. portadores

52 Para mais informações, vide a Seção 2.2 (especialmente o item 2.2.2) do Capítulo III deste Manual.

de deficiência, idosos, pessoas que tenham sobrevivido à tortura, e pessoas de minorias religiosas ou grupos étnicos).

As funções consultivas e de visita do OPCAT significam que o papel desempenhado pelos membros do SPT demanda uma dedicação considerável. Estes devem, assim:

- Estar à disposição quando solicitados para conduzir diversas missões durante o ano e para participar em três encontros do SPT por ano em Genebra;⁵³
- Ser financeiramente autônomos⁵⁴; e
- Ser independentes e imparciais.

Artigo 5 (3): Composição

Os Artigos 5(3) e 5(4) também reiteram que o SPT deve conduzir suas atividades imparcialmente, e que tal imparcialidade deve ser reconhecida pelo público em geral. Este elemento é crucial a fim de facilitar o desenvolvimento de um diálogo construtivo com os Estados-Partes, com os MPN e com outros atores na prevenção da tortura. Os Artigos 5(3) e 5(4) dispõem que o SPT garanta igual representação a regiões geográficas distintas, “formas de civilização diversas” e diferentes sistemas jurídicos, e tente alcançar “uma representação por gênero equilibrada”. Tais disposições são relacionadas aos princípios presentes na Carta das Nações Unidas e pelos princípios norteadores no Artigo 2(2) e (3) do OPCAT. Cada Estado-Parte deve atribuir a estes fatores uma atenção considerável ao indicar e, particularmente, ao eleger pessoas para atuar no SPT.

A referência ao equilíbrio geográfico é uma disposição padrão em tratados que estabelecem órgãos. Esta medida busca fortalecer a imparcialidade de órgãos vinculados a tratados, assegurando que tais órgãos não sejam dominados por uma determinada região ou por uma abordagem de um país

⁵³ Vide a Seção 2.2.2 do Capítulo III deste Manual para detalhes adicionais.

⁵⁴ Os membros do SPT não são remunerados pela sua participação nas sessões deste órgão ou em missões realizadas em países. No entanto, recebem passagens aéreas e uma ajuda de custo diária pela participação nas atividades acima especificadas.

específico em suas respectivas atividades⁵⁵. De acordo com outros tratados que estabelecem órgãos, o Artigo 5(5) limita a um o número de nacionais de cada Estado-Parte que podem servir a qualquer tempo no Subcomitê. Isto assegura que nenhum Estado-Parte domine o SPT. Esta disposição também serve para impedir a criação de um viés de dominação do SPT por um determinado país. A exigência de se buscar um equilíbrio de gênero na composição do SPT é uma novidade trazida pelo OPCAT e um indicativo de modificações recentes na estrutura de proteção aos direitos humanos das Nações Unidas, que visa endereçar novas tendências relativas a questões de gênero na atuação de mecanismos de direitos humanos⁵⁶.

Artigo 5 (6): Independência

Não obstante sua indicação pelos Estados-Partes, o Artigo 5(6) exige que os membros do SPT conduzam suas atividades de forma independente. O requisito de independência encontra-se previsto em diversos Artigos e evidencia a importância crítica deste princípio para efetivar o funcionamento dos órgãos do OPCAT. Sem independência, os membros do SPT não podem atuar construtivamente com as autoridades do Estado, dos MPN, de pessoas que tenham sido privadas de liberdade, de pessoas que trabalhem em centros de detenção e de outras partes interessadas. Os membros do SPT devem conduzir seu trabalho livres da interferência dos Estados-Partes. No mesmo sentido, os Estados-Partes possuem a obrigação de assegurar que indiquem e/ou elejam pessoas que sejam independentes de seu governo. Os Estados-Partes devem, ainda, se abster de influenciar os membros do SPT na condução de suas obrigações⁵⁷. Os membros têm, ainda, responsabilidade pessoal em assegurar que sua abordagem e atividades sejam conduzidas imparcialmente.

Artigo 6

1. Cada Estado-Parte poderá indicar, de acordo com o parágrafo 2 do presente Artigo, até dois candidatos que possuam as qualificações e cumpram os

⁵⁵ A primeira composição do SPT foi integrada por três membros da Europa Ocidental, três do Leste Europeu e quatro membros da América Latina.

⁵⁶ A primeira composição do SPT foi integrada por duas mulheres e oito homens.

⁵⁷ OPCAT, Artigos 2, 14, 15 e 35.

requisitos citados no Artigo 5, devendo fornecer informações detalhadas sobre as qualificações dos nomeados.

2. a) Os nomeados deverão ter a 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 nomeados;
 - 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 suas indicações em três meses. O Secretário-Geral deverá apresentar uma lista, em ordem alfabética, de todas as pessoas indicadas, informando os Estados-Partes que os indicaram.

O Artigo 6 prevê o procedimento de nomeação dos membros do SPT. O procedimento é similar ao de outros órgãos estabelecidos por tratados, inclusive o Comitê de Direitos Humanos. Os membros do SPT somente podem ser nomeados pelos Estados-Partes do OPCAT. Estados que não sejam partes do Tratado não são representados durante a eleição dos membros do SPT. O Artigo 6, que complementa as disposições do Artigo 5(5), foi elaborado para assegurar que nenhum Estado-Parte domine o processo de indicação para o SPT⁵⁸. O dispositivo prevê, ainda, um prazo para a nomeação de membros pelos Estados-Partes.

Um formulário de *curriculum vitae* padrão foi desenvolvido para que órgãos de tratado possam utilizá-lo, assegurando que cada candidato forneça informações sobre si mesmo consideradas elementares. Após preenchidos, os formulários dos candidatos são traduzidos para os idiomas oficiais das Nações Unidas e publicados na página web do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH). Este procedimento

⁵⁸ O OPCAT permite aos Estados-Partes indicarem até dois candidatos, refletindo o Artigo 29 do PIDCP.

representa um passo positivo e os Estados-Partes devem assegurar que a informação detalhada e as qualificações dos nomeados sejam fornecidas às Nações Unidas e, então, publicadas. Para permitir a tradução dos *curricula vitae* que, após realizada, permite que sejam colocados à disposição do público em geral, os Estados-Partes devem apresentar seus candidatos dentro de um espaço de tempo razoável, em atenção ao prazo final para as nomeações. Com efeito, a eleição dos primeiros membros do SPT estabeleceu um precedente. Os Estados-Partes possuem a opção de divulgar informações sobre os candidatos até a véspera das eleições, embora, nesta hipótese, não haja garantia de que as informações sobre os candidatos que tenham sido apresentadas após o prazo para a nomeação sejam traduzidas para outros idiomas e, assim, publicadas.

O OPCAT não prevê qualquer procedimento específico que os Estados-Partes devem adotar para decidir quem pretendem indicar para o SPT. No entanto, o processo seletivo realizado a nível nacional é crucial para assegurar que somente candidatos que possuam as habilidades enunciadas no Artigo 5 sejam considerados para a eleição. Idealmente, os Estados-Partes devem estabelecer uma consulta pública para selecionar os candidatos mais apropriados para o SPT. **Tal consulta deve endereçar as seguintes questões:**

- A divulgação da consulta pública deve esclarecer os critérios acima mencionados;
- Os Estados-Partes devem encorajar a promoção de candidatos do sexo feminino, aqueles que representem minorias, bem como candidatos com experiências profissionais distintas;
- Os Estados-Partes devem encorajar organizações da sociedade civil para indicar candidatos; e
- O processo de seleção a nível nacional deve garantir igualdade de condições e tratamento aos candidatos.

A atenção a estes quatro aspectos garante a consideração razoável sobre o processo pelas partes relevantes interessadas e, assim, auxilia e assegura que os candidatos mais adequados para ocupar uma posição no SPT sejam identificados. Após a realização de tais consultas, os Estados-Partes podem decidir constituir um comitê de seleção, contando com representantes

dos ministérios relacionados ao processo de seleção⁵⁹ e com membros de organizações da sociedade civil com especialidades relacionadas. A decisão do comitê de seleção deve, então, ser tornada pública. O candidato deve ser submetido pelo ministro de relações/assuntos exteriores para o Secretário-Geral das Nações Unidas, requerendo-se que os detalhes do candidato, bem como aqueles dos candidatos de outros Estados-Partes do OPCAT, sejam colocados à disposição do público anteriormente à reunião em que a eleição será realizada⁶⁰. O processo de nomeação de candidatos deve contribuir para fortalecer individualmente as atividades, a credibilidade e a legitimidade dos membros do SPT e, por consequência, do SPT como um todo.

Artigo 7

1. Os membros do Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção por voto secreto;
- d) As eleições dos membros do Subcomitê 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 Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção, o candidato que receber o maior número de votos será eleito membro do

⁵⁹ Comumente, os ministros de relações/assuntos exteriores e da justiça são os responsáveis pela seleção dos candidatos do SPT.

⁶⁰ APT, *The Subcommittee on Prevention of Torture: Guidance on the selection of candidates and the elections of members*, OPCAT Briefing, APT, Geneva, fevereiro de 2010. Disponível em <http://www.apr.ch>.

Subcomitê 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 será eleito membro do Subcomitê de Prevenção;
- b) Quando os dois candidatos forem nomeados 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.

O Artigo 7 discorre sobre o processo seletivo dos membros do SPT. Este processo é similar ao de outros órgãos criados por tratados das Nações Unidas, inclusive do CAT. A referência ao atendimento aos critérios enunciados no Artigo 5 reforça a responsabilidade dos Estados-Partes em eleger membros com a experiência e habilidades adequadas para conduzir o trabalho preventivo desenvolvido pelo SPT, o qual exige a dedicação de seus membros. Tais disposições também servem como uma lembrança de que, nos períodos de eleição, os Estados-Partes devem considerar na composição do SPT aspectos relativos ao gênero e ao equilíbrio geográfico, bem como à diversidade de qualificações profissionais e especializações. A Assembleia Geral das Nações Unidas recentemente reiterou a necessidade de se considerar a composição geral de todos os órgãos relativos a tratados.⁶¹

De acordo com o disposto no Artigo 7(1)(b), o primeiro encontro entre os Estados-Partes foi realizado em 18 de dezembro de 2006, quando os primeiros 10 membros do SPT foram eleitos⁶². Eleições subsequentes tiveram lugar durante os encontros bi-anuais realizados entre os Estados-Partes. A votação foi realizada por meio de urnas secretas, a fim de garantir a imparcialidade do processo adotado.

⁶¹ Assembleia Geral das Nações Unidas, *Resolution on Equitable geographical distribution in the membership of the human rights treaty bodies*, UN Doc. A/RES/63/167, adotada em 19 de fevereiro de 2009.

⁶² Para detalhes sobre os membros atuais do SPT, vide www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm.

O Artigo 7 permite que os Estados-Partes indiquem mais de um candidato, embora seja incomum que isso ocorra. Aqueles candidatos que obtiverem o maior número de votos e a maioria absoluta dos votos dos Estados-Partes presentes na reunião são eleitos. Cada Estado-Parte pode votar em distintos candidatos enquanto houver assentos para serem ocupados na composição do SPT. Por exemplo, se houver cinco vagas a serem preenchidas, cada Estado-Parte pode votar em cinco candidatos⁶³. À luz desse complicado processo de eleição, é improvável que o número exato de candidatos receba a maioria absoluta dos votos no primeiro turno. O número de turnos será o necessário para eleger o número requisitado de membros.

Artigo 8

Se um membro do Subcomitê 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 mandato, 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.

O Artigo 8 segue o processo de eleição comum de um novo órgão de um tratado das Nações Unidas quando um membro renuncia à sua posição. As razões que podem ser apresentadas por um Estado-Parte para rejeitar a substituição de um membro não se encontram previstas no OPCAT, mas podem incluir a falta dos requisitos previstos no Artigo 5. Caso a substituição de um membro seja rejeitada, o Estado-Parte que o houver indicado pode propor outro candidato, obedecido o procedimento acima enunciado.

Artigo 9

Os membros do Subcomitê de Prevenção serão 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

⁶³ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.965.

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).

O Artigo 9 prevê que os membros do SPT sejam eleitos para um mandato de quatro anos e que eles possam ser reeleitos uma vez. Metade dos membros do SPT foi escolhido por sorteio para exercer um mandato inicial de dois anos. Após este prazo, eleições seriam realizadas de acordo com o disposto nesse Artigo. Os membros que somente exercerem o mandato por dois anos podem ser renomeados para um mandato adicional de quatro anos. Esta prática é padrão em órgãos criados por tratados das Nações Unidas e foi concebida para evitar situações em que todo o quadro de membros de um determinado órgão seja substituído de uma só vez. É interessante notar que não há uma disposição similar de alternância de mandatos após a quinquagésima ratificação do OPCAT.

Com a ratificação da **Suíça** em 24 de setembro de 2009, o número de Estados-Partes alcançou 50. Assim, o número de membros do SPT alcançará 25 nas eleições de outubro de 2010⁶⁴. A partir de então, 20 postos no SPT serão abertos para nomeações ou reeleição dos membros atuais ao mesmo tempo. Em outubro de 2010, os Estados-Partes primeiramente elegerão 5 membros para ocupar os cargos vagos dos membros cujos mandatos terminaram. Após isso, estes Estados elegerão 15 membros adicionais ao SPT, elevando o número de membros do órgão para 25⁶⁵. Porém, metade dos 15 novos membros eleitos do Subcomitê será indicada para, dependendo do sorteio, um mandato de dois anos.

Artigo 10

1. O Subcomitê de Prevenção deverá eleger sua mesa por um período de dois anos. Os membros da mesa poderão ser reeleitos.
2. O Subcomitê de Prevenção deverá estabelecer seu próprio regimento. Este regimento deverá determinar que, inter alia:

⁶⁴ O único outro órgão relativo a um tratado que prevê que a eleição de membros adicionais após um determinado número de ratificações é o CEDAW.

⁶⁵ Extraído de *verbale* do Secretário-Geral das Nações Unidas, UN Doc CAT/OP/SP/10/1, de 12 de maio de 2010.

- a) O quorum será a metade dos membros mais um;
- b) As decisões do Subcomitê de Prevenção serão tomadas por maioria de votos dos membros presentes;
- c) O Subcomitê de Prevenção deverá reunir-se a portas fechadas.

3. O Secretário-Geral das Nações Unidas deverá convocar a reunião inicial do Subcomitê de Prevenção. Após esta reunião inicial, o Subcomitê de Prevenção deverá reunir-se nas ocasiões previstas por seu regimento. O Subcomitê de Prevenção e o Comitê contra a Tortura deverão convocar suas sessões simultaneamente pelo menos uma vez por ano.

O Artigo 10, que reflete as disposições do Artigo 18 da UNCAT, assegura que o SPT tenha controle sobre suas regras procedimentais e métodos de trabalho. O Artigo 10(2) prevê disposições relativas ao número de membros que devem estar presentes para que haja quórum em uma reunião, e o requerimento da tomada de decisão pelo voto da maioria deve ser incluído em suas regras. Não obstante, a maior parte das questões procedimentais do órgão tenha sido deixada para a decisão dos membros do SPT⁶⁶. Por exemplo, os primeiros membros do Subcomitê estabeleceram o procedimento de eleição de um “oficial” (e.g. membro do SPT) para atuar como um presidente e dois para atuarem como vice-presidentes. Este procedimento é similar às práticas de outros órgãos de tratados e é visto como facilitador da tomada de decisão, da organização e da administração do comitê.

O Artigo 10(2)(c) prevê que o SPT se reúna *in camera* (e.g. privadamente). Esta prática difere do que ocorre no CAT, em que, como regra geral, os encontros são públicos, ressalvada a hipótese de seus membros decidirem restringi-los. Tais abordagens distintas evidenciam as diferenças entre a atuação destes órgãos. O Artigo 10(2)(c) deve ser lido à luz do Artigo 2, que requer que a atuação do SPT seja guiada pelo princípio da confidencialidade em função do enfoque preventivo e da natureza sensível de visitas aos países⁶⁷.

O CAT tem como prática anual se reunir em Genebra duas vezes por ano durante três semanas, enquanto o SPT atualmente se reúne três vezes por

⁶⁶ Vide a página web do SPT para mais detalhes sobre seus métodos de trabalho: www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm.

⁶⁷ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.981.

ano, pelo período de uma semana cada. O Artigo 10(3) assegura que pelo menos uma reunião anual do SPT seja realizada no mesmo período de sessões do CAT, o que normalmente ocorre em novembro. Esta prática permite o diálogo presencial entre os membros de ambos os comitês, bem como facilita a cooperação entre eles. Com a mesma finalidade, os membros do SPT e do CAT também criaram um grupo de contato integrado por dois membros de cada órgão⁶⁸.

5. Parte III: Mandato do Subcomitê de Prevenção

A Parte III é integrada por seis artigos que conjuntamente definem os elementos centrais da atuação e dos métodos de trabalho do SPT. A Parte III define, ainda, as obrigações correspondentes dos Estados-Partes que possibilitam ao SPT conduzir eficazmente suas atividades.

Artigo 11

Subcomitê 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 outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes;

⁶⁸ SPT, *First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, UN Doc. CAT/C/40/2, de 25 de abril de 2008, §33. Para mais informações sobre a cooperação entre o CAT e o SPT, vide as Seções 4.7.3 e 5.1 do Capítulo III deste Manual.

(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;

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 outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

O Artigo 11 prevê a atuação central preventiva do SPT. Este mandato tem duas funções principais: uma função consultiva (e.g. aconselhar durante o estabelecimento, a designação e o funcionamento de MPN; fornecer interpretações oficiais do OPCAT; e rever medidas preventivas legislativas, administrativas, judiciais, dentre outras tomadas internamente) e uma função operacional, envolvendo o monitoramento de centros de detenção, a fim de realizar recomendações e observações sobre como aperfeiçoar o sistema de privação da liberdade. O Artigo 11 também requer que o SPT coopere com outros atores para impedir a tortura e outros maus tratos.

O Artigo 11 estabelece as principais obrigações do SPT:

- Visitar centros de detenção e fazer recomendações e observações às autoridades competentes sobre medidas a serem tomadas;
- Aconselhar sobre a proteção de pessoas que tenham sido privadas de liberdade;
- Aconselhar diretamente os Estados-Partes sobre o estabelecimento de MPN;
- Fazer recomendações e observações aos Estados-Partes relativos aos MPN;
- Manter contato direto com os MPN e aconselhá-los com relação ao trabalho que desenvolvem; e
- Oferecer treinamento técnico e outras formas de assistência.

Artigo 11 (a): Visitas a centros de detenção

O Artigo 11(a) prevê o dever do SPT de visitar centros de detenção, conforme definidos no Artigo 4. O dever correlato imposto aos Estados-Partes de permitir tais visitas e de considerar as recomendações formuladas pelo SPT é previsto pelos Artigos 4 e 12. O Artigo 11(a) também cria o dever do SPT de formular recomendações aos Estados-Partes para que fortaleçam a proteção de detentos. Visitas preventivas possuem um impacto positivo sobre os Estados-Partes, mas também têm uma segunda função fundamental: iniciar o processo de engajamento com atores nacionais, com vistas a fortalecer medidas protetivas⁶⁹.

Artigo 11 (a): Recomendações para fortalecer a proteção de pessoas que tenham sido privadas de liberdade

O Artigo 11(a) prevê o dever do SPT de formular recomendações aos Estados-Partes relativas à proteção de pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros maus tratos. O dever correlato dos Estados-Parte é considerar tais recomendações e se encontra previsto no Artigo 12(d). O disposto na segunda parte do Artigo 11(a) “a respeito da proteção de pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes” é extremamente relevante. Ele atribui ao SPT o mandato para formular comentários não somente sobre as condições da detenção e do tratamento de detentos observado durante a visita realizada a um país, mas também relativos a riscos sistêmicos na proteção de pessoas privadas de liberdade. Isto significa que o SPT pode realizar recomendações concernentes a Estados-Partes que ainda não tenham sido visitados.

O Artigo 11(a) deve ser lido em conjunto com o Artigo 2(2), que permite ao SPT considerar, e fazer referência, a todas as normas internacionais no curso de suas atividades, inclusive com relação às recomendações formuladas aos Estados-Partes. Este mecanismo permite que o SPT vá além da adoção de disposições específicas da UNCAT ao formular recomendações. Assim, tal órgão pode considerar em suas atividades outros tratados de direitos humanos, bem como outras normas internacionais relativas à administração

⁶⁹ APT, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide*, APT, Geneva, 2004. p.86.

da justiça e à proteção de pessoas privadas de liberdade⁷⁰. Conjuntamente, tais Artigos permitem que o SPT adote o enfoque preventivo abrangente. Assim, suas recomendações podem abarcar um amplo espectro de questões e disposições, tais como salvaguardas judiciais e legais, e outras disposições relevantes para a prevenção da tortura e de outros maus tratos.

Na prática, o SPT tem adotado um enfoque abrangente em sua atuação para fortalecer a proteção de pessoas privadas de liberdade. Em seu Terceiro Relatório Anual, elaborado com foco na sua atuação preventiva, o SPT confirmou que suas recomendações estendiam-se à identificação de riscos sistêmicos, ao afirmar que:

O processo de prevenção da tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes estende-se desde a análise de instrumentos internacionais de proteção até o exame das condições materiais de detenção, considerando políticas públicas, orçamentos, regulações, orientações escritas e conceitos teóricos que explicam os atos e omissões que impedem a aplicação de princípios universais em condições locais⁷¹.

Adicionalmente, o SPT observou que:

O escopo da atividade preventiva do SPT é amplo e leva em consideração inúmeros fatores relativos à obtenção de informação sobre a situação de um determinado país relacionada ao tratamento e punição de pessoas que tenham sido privadas de liberdade. Tais fatores incluem: qualquer lacuna relevante em legislações primárias ou secundárias nas regras ou regulações em vigor; qualquer elemento relevante ou lacuna na estrutura institucional ou nos sistemas oficiais existentes; e quaisquer práticas relevantes no comportamento que constituam ou que, caso não apreciadas, podem se transformar em tortura ou em outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (...). A abordagem preventiva do SPT é prospectiva. Através da análise de exemplos de más e boas práticas, o SPT busca incrementar proteções que

⁷⁰ Vide a página web do ACNUDH para detalhes relevantes sobre padrões das Nações Unidas: www2.ohchr.org/english/law.

⁷¹ SPT, *Third annual report*, §16.

já existam, preencher a lacuna entre teoria e prática e eliminar, ou reduzir ao mínimo, as possibilidades de tortura ou de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes⁷².

Artigo 11(b): Mandato consultivo relativo aos MPN

O Artigo 11(b) estabelece um dos elementos mais cruciais das atividades do SPT: o relacionamento entre o SPT e os MPN. De acordo com o Artigo 11(b)(i), o SPT deve aconselhar os Estados-Partes sobre os aspectos relativos ao estabelecimento do MPN. O SPT considera esta atribuição “um elemento central de seu mandato” que resulta numa “importante parte de cada visita realizada pelo SPT”⁷³. Enquanto é provável que o SPT formule conselhos aos Estados-Partes sobre MPN durante e/ou a realização de uma visita, tais conselhos não necessariamente devem estar vinculados a uma visita.

O Artigo 11(b)(ii) assegura que o SPT e os MPN mantenham contato direto e que sejam independentes dos Estados-Partes. Este contato é um elemento essencial do sistema de prevenção à prática de tortura do OPCAT. Esta disposição também favorece a independência dos seus órgãos⁷⁴. À luz da sensibilidade que visitas de prevenção possuem, o referido contato pode, quando necessário, ser confidencial. A obrigação dos Estados-Partes de assegurar que o SPT e os MPN mantenham contato direto materializa a necessidade de que cada Estado-Parte atribua grande importância à coordenação e à cooperação, ao estabelecer um ou vários MPN. Tal questão é mais sensível em países que tenham múltiplos MPN⁷⁵.

Assim como manter direto contato, o SPT deve oferecer capacitação e assistência técnica aos mecanismos nacionais. De acordo com o Artigo 11(b)(iii), o SPT pode realizar sugestões sobre ou fornecer assistência aos

⁷² SPT, *Second annual report of the UN Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2008 to March 2009*, UN Doc CAT/C/42/2, de 7 de abril de 2009, §13.

⁷³ SPT, *First annual report*, Anexo VI.

⁷⁴ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.997.

⁷⁵ Para mais detalhes sobre os desafios impostos pelo fato de se ter diversos MPN, vide o comentário sobre os Artigos 3 e 17 neste Capítulo; Seção 7.4 do Capítulo IV deste Manual; e APT, *NPM Guide*.

esforços de MPN para avaliar medidas para melhorar as condições de detenção e a prevenção de tortura ou de outras formas de maus tratos. O treinamento e a assistência técnica a serem fornecidos consoante o disposto no Artigo 11(b)(iii) é endereçado aos MPN e não aos Estados-Partes, demonstrando o relacionamento triangular estabelecido pelo OPCAT. No entanto, o SPT é também obrigado, nos termos do Artigo 11(b)(iv), a “[f]azer recomendações e observações aos Estados-Partes com vistas a fortalecer a capacidade e o mandato dos mecanismos preventivos nacionais”.

Na prática, há a tendência de o SPT incluir referências para o eficaz funcionamento e/ou estabelecimento de MPN em suas recomendações e observações em seus relatórios de visita (embora, conforme destacado, tais comentários ou recomendações não se restringem aos Estados-Parte que tenham sido visitados pelo SPT)⁷⁶. Isso significa um importante aprimoramento, visto que os recursos para a implementação podem estar disponíveis através do Fundo Especial previsto no Artigo 26.

Artigo 11(c): Cooperação

O Artigo 11(c) requer que o SPT coopere com mecanismos relacionados das Nações Unidas, assim como com outras organizações e instituições internacionais, regionais e nacionais, atuando para proteger pessoas privadas de liberdade⁷⁷. Tal disposição busca contemplar todas as possibilidades que lhe são relacionadas, e encoraja o empreendimento cooperativo de esforços entre uma ampla gama de atores no campo da prevenção. Como consequência, incentiva-se o emprego de estratégias preventivas integradas. Os artigos que tratam especificamente de cooperação (e.g. Artigos 31 e 32) complementam esta disposição.

Artigo 12

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

⁷⁶ Vide, por exemplo, o relatório sobre a primeira missão do SPT realizada na Suécia (UN Doc. CAT/OP/SWE/1, de 10 de setembro de 2008); e o relatório sobre a primeira missão do SPT realizada nas Maldivas (UN Doc. CAT/OP/MDV/1, de 26 de fevereiro de 2009).

⁷⁷ Para mais informações, vide a Seção 5 do Capítulo III deste Manual.

a) Receber o Subcomitê 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 Subcomitê 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 outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes;

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

d) Examinar as recomendações do Subcomitê de Prevenção e com ele engajar-se em diálogo sobre possíveis medidas de implementação.

O Artigo 12 estabelece os deveres de cada Estado-Parte que correspondem diretamente aos poderes atribuídos ao SPT pelo Artigo 11. Ambos os artigos destacam que o princípio da cooperação é um aspecto fundamental da abordagem preventiva adotada pelo Protocolo⁷⁸.

O Artigo 12(a) ratifica que o SPT não necessita de consentimento prévio adicional para realizar uma visita a um Estado-Parte. Este aspecto do mandato do SPT é singular. Comumente, alguma forma de consentimento prévio ou convite é requerida antes que um mecanismo das Nações Unidas, tal como o CAT e o Relator Especial da ONU sobre a Tortura, possa ingressar no território de um Estado-Parte⁷⁹. Porém, Estados podem declarar que existe um convite permanente para todos os procedimentos especiais das Nações Unidas, permitindo aos seus titulares conduzir visitas sem consentimento adicional. A possibilidade de o SPT realizar uma visita sem a obtenção de prévio consentimento não significa que irá ao território do Estado-Parte sem notificação. De acordo com o disposto no Artigo 13, o Subcomitê notifica os Estados-Partes sobre sua programação relativa à visita a determinados países, a fim de possibilitar a adoção de todas as medidas logísticas e práticas

⁷⁸ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1000.

⁷⁹ De acordo com o Artigo 20 da UNCAT, o CAT pode realizar visitas a um Estado-Parte como parte de seu procedimento de questionamento, mas para tanto é necessário a obtenção prévia de consentimento do Estado-Parte em questão. Da mesma forma, o Relator Especial da ONU sobre a Tortura e outros procedimentos especiais das Nações Unidas requerem convites dos países antes da realização de missões que busquem averiguar fatos.

necessárias frente às autoridades em questão⁸⁰. O SPT somente fornece informações gerais sobre a visita, o método de trabalho e a sua atuação preventiva, sem comunicar às autoridades nacionais sua programação de visitas a centros de detenção específicos.

O Artigo 12(b) exige que os Estados-Partes assegurem ao SPT o acesso a toda informação relevante para a realização de suas atividades: o SPT somente pode ser eficaz se obtiver o conhecimento apropriado sobre um determinado país para analisar as medidas específicas requeridas para um Estado-Parte fortalecer a proteção de pessoas privadas de liberdade⁸¹.

O Artigo 12(c) complementa o Artigo 11(b), que atribui ao SPT o poder de ter contato direto e independente com os MPN, por meio da criação da obrigação correlata dos Estados-Partes de encorajar e fornecer assistência para o contato direto entre o SPT e os MPN. Adicionalmente, de acordo com o Artigo 11(b)(ii), os Estados-Partes devem facilitar o contato sem interferir em encontros confidenciais entre os órgãos do OPCAT.

Conforme o Artigo 12(d), os Estados-Partes também têm a obrigação expressa de “[e]xaminar as recomendações do Subcomitê de Prevenção e com ele engajar-se em diálogo sobre possíveis medidas de implementação”. Assim, os Estados-Partes devem considerar as recomendações formuladas pelo SPT com seriedade. Agir de outro modo significa erodir tanto o objetivo preventivo do OPCAT como um todo, como o princípio da cooperação previsto no Artigo 2(4). Consequentemente, qualquer Estado-Parte que se recuse a cooperar com o SPT e/ou recuse a adotar as medidas apropriadas para fortalecer a proteção de pessoas que tenham sido privadas da liberdade pode sofrer sanções, tais como a publicação do relatório de visita do SPT, em consonância com o Artigo 16(4) do OPCAT.

Artigo 13

1. O Subcomitê 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.

⁸⁰ Vide o comentário sobre o Artigo 13(2) neste Capítulo e a Seção 4.2 no Capítulo III deste Manual.

⁸¹ Vide o artigo 14 do OPCAT.

2. Após proceder a consultas, o Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção. Esses membros deverão ser acompanhados, se necessário, por peritos que demonstrem experiência profissional 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 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; neste caso o Subcomitê de Prevenção deverá indicar outro perito.

4. O Subcomitê de Prevenção poderá propor, se considerar apropriado, curta visita de seguimento de visita regular anterior.

Artigo 13(1): Programação de visitas

O Artigo 13 detalha como o SPT deve elaborar o programa de visitas e como os integrantes da delegação para a missão devem ser selecionados.

Em consonância com o Artigo 13(1), a primeira programação de visitas foi decidida por sorteio⁸². Este mecanismo foi considerado consistente com os princípios de universalidade, não seletividade e imparcialidade previstos no Artigo 2(3) do OPCAT, que conduzem o trabalho do SPT, incluindo a sua abordagem frente aos Estados-Partes. Desde então, o SPT decidiu, por meio de suas regras e procedimentos próprios, que as visitas subsequentes seriam razoavelmente decididas, considerando-se os seguintes aspectos: data de ratificação e estabelecimento do(s) MPN(s); tamanho e complexidade do Estado; existência de um regime de monitoramento preventivo regional; e assuntos urgentes denunciados. A distribuição geográfica dos Estados-Partes a serem visitados anualmente também deve ser considerada⁸³.

⁸² Os primeiros países que receberam visitas do SPT foram: **Ilhas Maurício, Maldivas e Suécia**. Para mais informações a respeito, vide www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm.

⁸³ SPT, *Third annual report*, §20.

Desde que desenvolveu este método de definição da programação anual de visitas, o SPT elabora a lista de países a serem visitados, sem que especificar as datas das visitas, e notifica os Estados-Partes relevantes, em consonância com o Artigo 13(2)⁸⁴. A notificação prévia a ser realizada pelo SPT é requerida por razões de ordem prática e logística. Entretanto, tal requisito não deve ser confundido com a necessidade de se obter a anuência dos Estados-Partes para a realização de visitas.

Artigo 13(3) Composição das delegações de visitas

O Artigo 13(3) estabelece os requerimentos relativos à composição das delegações de visitas. O dispositivo determina que as visitas sejam conduzidas por, pelo menos, dois membros do SPT. Na prática, as delegações do SPT são compostas por dois a quatro membros. Especialistas adicionais podem acompanhar os membros do SPT. Isto garante que as equipes de visita seja compostas por profissionais com diferentes especialidades, conforme requerido pelo Artigo 5. Incluir especialistas adicionais em delegações de visita é também um método eficaz de atender ao requerimento do Artigo 5 de garantir um equilíbrio na representação de gênero e áreas de geográficas no SPT.

Os indicados para a listagem de especialistas adicionais são propostos não somente pelos Estados-Partes, mas também pelo ACNUDH e pelo Centro das Nações Unidas para a Prevenção de Crime Internacional. Não há limite no número de especialistas adicionais que podem ser incluídos nesta lista, embora cada Estado-Parte possa propor um máximo de cinco nacionais como especialistas. Esta provisão é semelhante ao Regulamento do CAT⁸⁵ e ao Artigo 7(2) da Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e Tratamentos ou Penas Desumanas ou Degradantes (CEPT)⁸⁶. Contudo, o SPT seleciona os especialistas que acompanharão uma delegação específica na visita a um país.

⁸⁴ SPT, *First annual report*, §14.

⁸⁵ CAT, Regimento, UN Doc. CAT/C/3/Rev.4, Regra 82-1.

⁸⁶ O Artigo 7(2) da CEPT prevê que “As visitas são efetuadas, regra geral, por pelo menos dois membros do Comitê. O Comitê pode, caso considere necessário, ser assistido por peritos e intérprete”.

Requer-se que especialistas possuam a mesma experiência profissional e habilidade pessoais que os membros do SPT. Na medida em que eles possuem os mesmos direitos e obrigações que os membros do SPT, os especialistas que participem da delegação têm o direito de ter acesso às mesmas estruturas, privilégios e imunidades que os especialistas em missões das Nações Unidas, conforme previsto na Convenção das Nações Unidas sobre Privilégios e Imunidades. Os especialistas que acompanham os membros do SPT devem realizar suas funções honesta, esperançosa, independente e imparcialmente, em observância ao princípio da confidencialidade. A fim de garantir a consistência dos métodos de visita, os especialistas devem receber informações e capacitação sobre o mandato do SPT e a metodologia de visita.

Artigo 13(4): Visitas de seguimento

O Artigo 13(4) permite que o SPT proponha breves visitas de seguimento, adicionalmente a uma visita regular a um determinado país, a fim de supervisionar a implementação de suas recomendações e acompanhar o progresso da forma de privação de liberdade existente em um país. Futuramente, o SPT pode considerar, ainda, conduzir breves visitas temáticas com foco em questões específicas, tais como a designação, estabelecimento e o funcionamento de MPN.

Artigo 14

1. A fim de habilitar o Subcomitê de Prevenção a cumprir seu mandato, os Estados-Partes do presente Protocolo comprometem-se a lhe conceder:

- a) Acesso irrestrito 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 irrestrito a todas as informações relativas ao tratamento daquelas pessoas bem como às condições de sua detenção;
- c) Sujeito ao parágrafo 2, a seguir, acesso irrestrito a todos os centros de detenção, suas instalações e equipamentos;
- d) Oportunidade de entrevistar-se privadamente com pessoas privadas de liberdade, sem testemunhas, quer pessoalmente quer com intérprete, se considerado necessário, bem como com qualquer outra pessoa

que o Subcomitê de Prevenção acredite poder fornecer informação relevante;

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 impeçam a realização 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.

O Artigo 14 deve ser lido conjuntamente ao Artigo 12, haja vista que detalha as obrigações dos Estados-Partes com relação ao SPT. Estas obrigações refletem as práticas estabelecidas em outros órgãos de visitação, tais como o Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e Tratamentos e Penas Desumanas ou Degradantes (CPT)⁸⁷, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos (CIDH). Juntos, os dois artigos permitem que o SPT faça análises precisas e recomendações relevantes aos Estados-Partes.

Artigo 14(1): Acesso à informação

Os Artigos 14(1)(a) e 14(1)(b) detalham o dever geral dos Estados-Partes previsto no Artigo 12(b), para fornecer ao SPT informações relevantes. Os artigos também especificam os tipos de informação que o Subcomitê deve ter acesso. O acesso irrestrito a toda informação relevante é crucial para que tal órgão possa conduzir seu mandato preventivo eficazmente. A informação sobre o número e a localização de centros de detenção é essencial para a preparação para a visita a um país, incluindo a elaboração de uma programação efetiva de visitas. O SPT deve estar preparado para fazer uma análise precisa de diversos fatores, incluindo super-população e adequação da razão entre número de profissionais que atuam em casas de detenção e de detentos, a fim de determinar os centros de detenção que pretende visitar. O acesso à informação relativa ao tratamento de detentos e às condições de detenção (e.g. arquivos individuais, registro de medidas

⁸⁷ O CPT é estabelecido pela CEPT.

disciplinares, arquivos médicos, disposições de dieta, instalações sanitárias e mecanismos de alerta contra o suicídio) é também importante para que as delegações possam acessar tais dados durante as visitas.

Artigo 14(c): Acesso a centros de detenção

O Artigo 14(c) é intimamente relacionado aos Artigos 1, 4 e 12(1), que estipulam a obrigação dos Estados-Partes de permitir ao SPT visitar todos os centros de detenção sob sua jurisdição e controle⁸⁸. O Artigo 14(c) expande esta definição, a fim de assegurar que seja permitido aos membros do SPT o acesso não somente a centros de detenção, mas também a todas as premissas ou instalações dentro de tais centros de detenção, tais como alojamentos, celas de isolamento (“solitárias”), pátios, áreas de exercício, cozinhas, instalações educacionais, médicas e sanitárias e as instalações dos funcionários. A equipe de visita deve ter liberdade não somente para escolher os locais que pretende visitar, mas principalmente de tomar tal decisão sem a interferência dos funcionários do estabelecimento. É somente através do acesso irrestrito a centros de detenção que o SPT pode ter acesso a todos os detentos e, assim, assegurar que está em uma posição de obter um retrato adequado deste local. Esta disposição permite que o SPT observe a estrutura das instalações de detenção, sua segurança física, arquitetura e outros elementos importantes no cotidiano de pessoas privadas de liberdade e das condições de trabalho do pessoal⁸⁹.

Enquanto o Artigo 14 não se refere expressamente a “visitas não anunciadas”⁹⁰, esta é a única interpretação do OPCAT consistente com o objeto e a finalidade do Tratado. Assim, a expressão “acesso irrestrito” deve ser interpretada como abrangendo o poder do SPT de realizar visitas não anunciadas.

Artigos 14(d) e 14(e): Entrevistas privadas

O Artigo 14(d) exige que os Estados-Partes assegurem ao SPT a possibilidade de realizar entrevistas particulares com pessoas privadas de liberdade. Este

⁸⁸ Veja o comentário sobre o Artigo 4(1) neste Capítulo sobre o significado de “jurisdição e controle”.

⁸⁹ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1042.

⁹⁰ Vide a discussão dos Artigos 4 e 12 neste Capítulo.

instrumento preventivo é um mecanismo extremamente importante, na medida em que possibilita que delegações de visita obtenham depoimentos e construam um retrato preciso dos riscos da tortura e outros maus tratos em centros de detenção específicos, bem como da eficácia das medidas destinadas a impedir tais abusos. A exigência que entrevistas sejam privadas significa que sejam conduzidas sem ser ouvidas por autoridades públicas, e possivelmente sem ser observadas por estas ou por outros agentes estatais ou detentos. A escolha do local de entrevista é, assim, fundamental. Qualquer localidade que seja especificamente escolhida pelas autoridades deve ser considerada com a devida atenção. O SPT tem a faculdade de escolher a local e selecionar uma alternativa, caso considere necessário.

O Artigo 14(e) prevê que o Subcomitê tem a faculdade de escolher as pessoas que deseja entrevistar. Esta disposição é crucial para assegurar a realização de uma análise global da situação, das condições e do tratamento dos detentos de um determinado centro de detenção. Embora o SPT possa entrevistar detentos recomendados pelas autoridades, e os detentos podem requerer uma entrevista, delegações de visita têm adotado a prática de selecionar aleatoriamente um número representativo de detentos para entrevistar. O SPT deve poder entrevistar não somente detentos e funcionários dos centros de detenção, como também familiares dos detentos, organizações da sociedade civil relevantes, pessoas que aleguem terem sido vítimas da tortura e outros maus tratos, e ex-detentos.

O Artigo 14 deve ser lido em conjunto:

- Com o Artigo 15, que veda retaliações contra pessoas ou organizações que tenham se comunicado com o SPT; e
- Com o Artigo 16(2), que determina que nenhuma informação pessoal seja publicada sem o consentimento da pessoa em questão.

Especialistas adicionais e/ou intérpretes também devem observar tais disposições.

Artigo 14(2): Postergação temporária de uma visita

O Artigo 14(2) prevê circunstâncias excepcionais que podem justificar o adiamento da visita a um determinado centro de detenção. É importante frisar que esta disposição diz respeito a uma objeção à visita a um determinado

centro de detenção, e não a todo programa de visitação a um país. Esta disposição visa impedir que Estados-Partes determinem os locais e o momento em que o SPT possa realizar visitas. Pela sua natureza, o Artigo 14(2) deve ser lido à luz das disposições dos Artigos 1, 4 e 12, que prevêm a obrigação dos Estados-Partes de permitir o SPT de conduzir visitas a todos os centros de detenção. Embora o Artigo 14(2) esteja baseado no Artigo 9(1) da CEPT, as restrições no Protocolo são definidas com mais precisão e, assim, este proporciona salvaguardas maiores contra a intervenção estatal em visitas preventivas, em comparação à CEPT⁹¹.

O Artigo 14 utiliza a expressão “circunstâncias excepcionais”. No entanto, é claro pela utilização da frase “urgentes e imperiosos ligados à defesa nacional, à segurança pública, ou a algum desastre natural ou séria desordem” que tais circunstâncias devem ser, por definição, extraordinárias. A referência à vedação a se invocar estado de emergência tem sido interpretada como uma proibição imposta ao Estado-Parte de invocar um estado de emergência já em curso para impedir a realização de uma visita pelo SPT⁹². Visitas preventivas podem ser particularmente relevantes em tempos de emergência, quando salvaguardas contra detenções ilegais, tortura e outros maus tratos e a violação ao direito de vida podem ser ameaçadas pelo Estado ou sofrer outras interferências.

Durante o período de postergação, é crucial que a delegação do SPT e as autoridades mantenham um contato estreito, a fim de encontrar a solução ao problema identificado e assegurar que a visita ocorra na primeira oportunidade.

Artigo 15

Nenhuma autoridade ou funcionário público deverá ordenar, aplicar, permitir ou tolerar qualquer sanção contra qualquer pessoa ou organização

⁹¹ O Artigo 9(1) da CEPT prevê que “[e] circunstâncias excepcionais, as autoridades competentes da Parte visada podem informar o Comitê das suas objeções à visita na data escolhida pelo Comitê ou ao local específico que este Comitê intencione visitar. Tais objeções só podem ser feitas por razões de defesa nacional ou de segurança pública ou em virtude de distúrbios graves nos locais onde se encontrem pessoas privadas de liberdade, do estado de saúde de uma pessoa ou de um interrogatório urgente, no âmbito de uma investigação em curso, relacionado com uma infração penal grave”.

⁹² Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1045.

por haver comunicado ao Subcomitê de Prevenção ou a seus membros qualquer informação, verdadeira ou falsa, e nenhuma dessas pessoas ou organizações deverá ser de qualquer outra forma prejudicada.

Esta disposição é uma salvaguarda essencial contra sanções e outras formas de retaliação, contra um indivíduo ou uma organização, que pode ocorrer como consequência a uma comunicação realizada ao SPT. Este órgão tem interpretado o Artigo 15 como atribuindo “uma obrigação de fazer ao Estado-Parte de tomar as medidas necessárias para assegurar que não ocorram represálias como consequência de uma visita pelo SPT”. Adicionalmente, este órgão “espera que as autoridades de cada Estado que tenha sido visitado assegurem que, em caso de retaliações motivadas pela cooperação com o Subcomitê, sejam adotadas ações urgentes para proteger todas as pessoas em questão. A respeito, a existência de mecanismos preventivos nacionais é de fundamental importância”⁹³.

A utilização da expressão “sanções” no OPCAT abrange todos os tipos de retaliação, punição e intimidação (e.g. espancamento, medidas disciplinares, perda de privilégios ou transferências) contra qualquer organização ou pessoa, incluindo aquelas que tenham sido privadas de liberdade. Esta disposição também prevê a responsabilidade civil, sanções penais e avisos destinados a desencorajar a comunicação com a delegação da SPT. Temores causados por ameaças, hostilidades ou algum outro modo intimidatório podem impedir indivíduos e organizações de fornecer informação, opiniões e testemunhos ao SPT. Assim, é necessário que represálias sejam proibidas para assegurar que as pessoas não sejam inibidas de qualquer modo de se comunicarem com o Subcomitê e/ou com as delegações de visita.

O Artigo 15 reflete os termos de referência para visitas investigação realizadas pelos Procedimentos Especiais da ONU, determinando que:

Nenhuma pessoa, funcionária pública ou não, que tenha estado em contato com o Relator/Representante Especial em relação ao seu mandato sofrerá por esta razão ameaças,

⁹³ SPT, *Third annual report*, §35-36.

hostilidades ou sanções nem será sujeita a procedimentos judiciais[.]⁹⁴

A disposição reflete, ainda, a prática existente no CICV, no CPT, e na CIDH.

Pessoas privadas de liberdade são especialmente vulneráveis ao risco de sofrer retaliações. Por isto, questionamentos sobre as condições de saúde realizados durante as entrevistas conduzidas pela delegação do SPT são um elemento crucial.

Com relação ao fato de esta disposição abranger informações verdadeiras e falsas, é importante frisar que, na análise dos fatos, na formulação de recomendações ao Estado-Parte e na elaboração de relatórios públicos em consonância com os requerimentos do OPCAT, o SPT também possui a responsabilidade frente a indivíduos que possam ter sido falsamente acusados da tortura e outros maus tratos. O princípio norteador encontra-se previsto no Artigo 2 e deve ser inteiramente considerado a este respeito⁹⁵.

Artigo 16

1. O Subcomitê de Prevenção deverá comunicar suas recomendações e observações confidencialmente para o Estado-Parte e, se for o caso, para o mecanismo preventivo nacional.
2. O Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção poderá publicar o relatório total ou parcialmente. Entretanto, nenhum dado pessoal deverá ser publicado sem o expresso consentimento da pessoa interessada.
3. O Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção nos termos dos Artigos 12 e 14, ou a tomar as medidas para melhorar a situação à luz das recomendações do Subcomitê de Prevenção, o Comitê

⁹⁴ *Report of the meeting of Special Rapporteurs/Representatives, experts and chairpersons of working groups of the Special Procedures of the Commission on Human Rights and of the advisory service programme*, UN Doc. E/CN.4/1998/45, de 20 de novembro de 1997, Apêndice V(c).

⁹⁵ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, pp.1050-1051.

contra a Tortura poderá, a pedido do Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção.

O Artigo 16 engloba o princípio da cooperação que norteia o OPCAT. Lido como um todo, o dispositivo pondera a presunção de confidencialidade como um auxílio na cooperação e na adoção de sanções nas hipóteses de não cooperação por um Estado-Parte.

2

Artigo 16(1): Comunicação das recomendações e observações

Conforme o Artigo 16(1), o SPT deve, em primeiro lugar, submeter suas recomendações e observações ao Estado-Parte confidencialmente. No contexto de uma visita a um país realizada pelo SPT, o órgão entregará seus primeiros comentários às autoridades competentes ao final da missão. Estas observações integram a base de um relatório mais detalhado de visita e de futuros diálogos. Respostas comunicadas pelas autoridades do Estado-Parte são consideradas na elaboração do relatório final de visita ao país em questão. O relatório final é enviado às autoridades do país visitado, das quais é requerido que respondam por escrito às recomendações do SPT. Note-se que, conforme comentado, de acordo com o Artigo 11(b)(iii), o SPT pode também comunicar suas recomendações e observações sobre questões relativas aos MPN e/ou a medidas para fortalecer a proteção de pessoas privadas de liberdade fora do contexto de uma visita ao país em questão.

O Artigo 16(1) deve ser lido em conjunto com o Artigo 12, que contém obrigações correlatas dos Estados-Partes de examinar as recomendações do SPT e de dialogar sobre formas de implementá-las. Ainda, o Artigo 16(1) reforça o princípio de cooperação entre o SPT e os MPN, assegurando que o SPT pode decidir confidencialmente “casos relevantes” e transmitir suas recomendações e observações diretamente aos MPN. Embora o OPCAT não especifique o sentido da expressão “relevante”, conforme utilizada no Artigo 16(1), admite-se que o dispositivo atribui ao SPT o mandato para decidir submeter suas recomendações e observações para um MPN sem

consultar o Estado-Parte em questão⁹⁶. Esta ferramenta visa possibilitar aos MPN o acompanhamento das recomendações do SPT independentemente e, assim, contribuir para a eficácia de visitas aos países.⁹⁷

Artigo 16(2): Publicação dos Relatórios do SPT

O Artigo 16(2) determina que o SPT elabore um relatório (incluindo recomendações, observações e outras informações relevantes) após uma visita a um país, e submeta este relatório à apreciação do Estado-Parte em questão. Após a elaboração de um relatório sobre um país pelos membros do SPT, este documento é enviado ao Estado-Parte contendo a requisição de que este responda num determinado prazo às recomendações formuladas ou a qualquer outro pedido de informações adicionais⁹⁸. Conforme acima discutido, embora as comunicações entre o SPT e os Estados-Partes sejam habitualmente confidenciais, o Artigo 16(2) prevê que os relatórios do SPT, juntamente às respostas ou a quaisquer outros comentários relevantes feitos pelos Estados-Partes em questão, sejam tornados públicos caso estes assim requeiram. Esta disposição, similar ao Artigo 11(2) da CEPT, atende ao princípio da confidencialidade, enquanto simultaneamente permite aos Estados-Partes adotarem processos mais transparentes, caso assim decidam. O SPT incentiva os Estados-Partes a requererem a publicação dos relatórios de visita por ele elaborados e das respostas que tenham sido realizadas pelas autoridades⁹⁹.

Os relatórios do SPT, como disposto no Artigo 16(2), não necessariamente devem decorrer de suas visitas aos países. O Subcomitê também pode elaborar relatórios sobre outros aspectos relativos ao seu mandato, como, por exemplo, o funcionamento dos MPN ou o fortalecimento da proteção de pessoas privadas de liberdade.

⁹⁶ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1061.

⁹⁷ Para mais informações, vide as Seções 4.7 e 8 do Capítulo III deste Manual.

⁹⁸ SPT, *First annual report*. Anexo V.

⁹⁹ SPT, *Third annual report*, §30.

2

Artigo 16(2) e Artigo 16(4): Sanções como resultado da falta de cooperação

Embora os relatórios do SPT sejam confidencialmente transmitidos aos Estados-Partes, há duas circunstâncias em que sua publicação pode ocorrer sem a necessidade de consentimento expresso do Estado-Parte em questão.

A primeira hipótese encontra-se prevista no Artigo 16(2), que prevê que se o Estado-Parte publicar um trecho de um relatório do SPT, este órgão pode decidir publicá-lo integral ou parcialmente. Este dispositivo é uma salvaguarda contra Estados-Partes que por ventura estejam utilizando o princípio da confidencialidade do SPT para fornecer informações falsas sobre os fatos que o órgão houver identificado. Através da publicação parcial de um relatório do SPT, considera-se que o respectivo Estado-Parte abdicou do caráter confidencial do restante do relatório.

Consoante o Artigo 16(4), o CAT pode formular representações públicas e/ou tornar um relatório do SPT público se o Estado-Parte não cumprir a obrigação de cooperar com este último como um todo ou com uma delegação específica de visita do órgão. Estas são consideradas as únicas sanções previstas para um Estado-Parte que não cumpra suas obrigações previstas no OPCAT. Para que tais sanções possam ser adotadas, a ausência de cooperação deve ser grave e relativa (i) às obrigações do Estado previstas nos Artigos 12 e 14 ou (ii) à implementação das recomendações formuladas pelo SPT.

É importante notar que o poder de autorizar a publicação de um relatório e de formular uma representação de acordo com o Artigo 16(4) não é atribuído ao SPT, mas sim ao CAT. Se um Estado-Parte não cooperar, o SPT pode informar ao CAT. Neste caso, este permitirá que o Estado-Parte em questão apresente suas considerações a respeito. Após isso, a maioria dos membros do Comitê pode decidir publicar o relatório do SPT e/ou manifestar-se publicamente sobre o assunto. Esta salvaguarda é necessária para impedir que um Estado-Parte que não deseje mais cumprir suas obrigações de cooperação seja beneficiado pelo princípio da confidencialidade, o qual possui o único objetivo de criar um regime cooperativo e construtivo de diálogo. A possibilidade de publicação permite, ainda, que o SPT demonstre que a impossibilidade de atuar eficazmente decorre da ausência

de cooperação do respectivo Estado-Parte, ao invés de resultar de suas próprias dificuldades¹⁰⁰.

De todo modo, caso um relatório seja tornado público, seja pelo expresso consentimento do Estado-Parte em questão, ou em função de parte do relatório ter sido publicado anteriormente (e.g. nos termos do Artigo 16(2)), ou como sanção pela ausência de cooperação (e.g. consoante o Artigo 16(4)) o SPT e/ou o CAT devem, ainda, velar para que, nos termos do Artigo 16(2), dados pessoais não sejam publicados sem que haja o expresso consentimento da(s) pessoa(s) aos quais concernem. Deste modo, o princípio do expresso consentimento mencionado no Artigo 16(2) também é aplicado aos casos que estejam no escopo do Artigo 16(4).

Artigo 16(3): Relatórios anuais

De acordo com o Artigo 16(3), o SPT deve apresentar ao CAT um relatório público anual, em que sejam apresentadas as atividades realizadas no ano anterior (e.g. relacionamento com MPN, países visitados, e outros eventos relacionados). Na prática, o Subcomitê tem incluído ainda no relatório anual informações e outras questões relevantes, tais como o desenvolvimento de suas atividades e métodos de trabalho. Qualquer informação contida no relatório anual deve obedecer o princípio da confidencialidade previsto em outras disposições do OPCAT, incluindo os Artigos 2(3), 16(1) e 16(2), com relação a informações pessoais.

Para reforçar o relacionamento cooperativo entre os dois órgãos, o Artigo 16(3) prevê que o relatório anual do SPT seja apresentado ao CAT. Adicionalmente, a apresentação do relatório anual ao Terceiro Comitê da Assembleia Geral das Nações Unidas em outubro, quando o CAT apresenta o seu relatório anual, tem se tornado uma prática.

6. Parte IV: Mecanismos Preventivos Nacionais

A Parte IV contém sete artigos que estabelecem as obrigações dos Estados-Partes relativas aos MPN. Esta Seção detalha o elemento nacional do sistema

¹⁰⁰ Para explicações adicionais sobre esta disposição, vide Ann-Marie Bolin Pennegard, 'An Optional Protocol, Based on Prevention and Cooperation', in Bertil Duner (ed.), *An End to Torture: Strategies for its Eradication*, Zed Books, London, 1998, p.48.

de prevenção à tortura e outros maus tratos previsto no OPCAT. O Tratado conjuga e atribui igual importância aos esforços nacionais e internacionais na prevenção da tortura e outros maus tratos¹⁰¹.

Artigo 17

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

Artigo 17: Prazo para manter, designar ou estabelecer MPN

O Artigo 17 reafirma a obrigação dos Estados-Partes prevista no Artigo 3 de estabelecer um ou diversos MPN e prevê o prazo para que os Estados-Partes cumpram esta obrigação. Em consonância com este dispositivo, os primeiros 20 Estados que ratificaram ou acederam ao OPCAT tiveram o prazo de um ano a partir da entrada em vigor do tratado, para estabelecer ou designar seus MPN¹⁰². Os Estados que tenham se tornado Partes do OPCAT desde sua entrada em vigor têm um ano a partir da data de ratificação para estabelecer ou designar seu(s) MPN(s)¹⁰³.

O objetivo de conceder um prazo para que os Estados-Partes tenham seus MPN operacionais é estimular a ratificação, e considera o fato de que a designação e o estabelecimento de MPN demanda tempo¹⁰⁴. É importante notar que, durante este período de um ano, os Estados-Partes e o SPT devem manter contato, de acordo com o Artigo 11(b)(i), para que o SPT

101 Vide o comentário sobre o Artigo 3 neste Capítulo; veja também os Capítulos IV e V deste Manual. Para maiores informações detalhadas sobre o estabelecimento de MPN, vide também APT, *NPM Guide*, disponível em www.apr.ch.

102 Para detalhes sobre o estado atual de designação de MPN, vide www.apr.ch.

103 Sujeita a qualquer declaração que possa ser feita consoante o Artigo 24 do OPCAT.

104 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1069.

possa providenciar conselhos e assistência no processo de estabelecimento e designação do MPN. Este mecanismo mitiga a necessidade de os Estados-Partes precisarem começar o processo de formação de seu(s) MPN(s) na primeira oportunidade, a fim de que possam cumprir suas obrigações correspondentes no prazo de um ano a contar do momento em que tenham se tornado parte no OPCAT.

O OPCAT não discute a diferença entre os termos “manter”, “designar” e “estabelecer” com relação à criação de MPN. A inclusão do termo “manter” pode ter sido realizada visando abranger Estados-Partes que possuam órgãos de monitoramento que já realizem funções equivalentes àquelas previstas aos MPN e, assim, podem ser consideradas como MPN independentemente de sua denominação. A utilização do termo “designação”, por outro lado, objetivou abarcar as hipóteses em que o Estado-Parte deseje atribuir a um órgão que já exista as atividades do MPN, independentemente do fato de tal órgão não desempenhar atividades similares àquelas do MPN no momento da designação e/ou não atenda a todos os requisitos previstos no OPCAT. O termo “estabelecimento” refere-se às hipóteses em que o Estado-Parte deseje criar um órgão inteiramente novo para desempenhar as funções do MPN. Na prática, a diferença entre manter e designar um órgão como um MPN é provavelmente acadêmica, na maioria, se não em todos os casos, são necessárias algumas modificações nas circunstâncias, atividades, recursos e/ou no funcionamento de um órgão que já exista a fim de que ele cumpra integralmente o OPCAT.

Artigo 17: Flexibilidade

Conforme observado com relação ao Artigo 3, o OPCAT não prescreve uma forma particular que deve ser adotada pelos MPN. Assim, os Estados-Partes têm a flexibilidade de selecionar o tipo de MPN que é mais apropriado ao seu contexto. Os Estados-Partes podem estabelecer novo(s) órgão(s), designar um ou mais órgãos que já existam, para atuar como MPN. Não há solução ideal a respeito. Entranto, é vital que os Estados-Partes empreguem um processo decisório transparente, inclusivo e compreensivo para determinar a forma mais apropriada para o MPN ou o sistema de MPN, considerando os fatores específicos do país.

O OPCAT permite aos Estados-Partes terem diversos MPN. Esta disposição foi considerada especialmente importante para Estados que adotam a forma federativa, mas na prática outros Estados-Partes designaram diversos MPN. Vários MPN podem ser baseados em divisões temáticas, geográficas e/ou jurisdicionais para assegurar a cobertura integral da gama de centros de detenção que existam sob a jurisdição e controle do Estado-Parte, conforme requerido pelo Artigo 4(1). Ao considerarem múltiplos mecanismos, os Estados-Partes devem assegurar que cada local em que um indivíduo possa ser privado de liberdade esteja sujeito ao monitoramento por pelo menos um MPN. Quando um Estado-Parte cumpre suas obrigações por meio da implementação de diversos MPN, ele deve estar atento para assegurar que as atuações conjuntas destes abranjam todos os centros de detenção sob sua jurisdição e controle. De acordo com o disposto no Artigo 4(1), ao menos um MPN deve ter autoridade *vis-à-vis* locais que normalmente não são utilizados para a detenção, mas em que pessoas possam, de fato, se encontrar detidas, havendo o envolvimento ou a anuência do governo¹⁰⁵.

Caso um Estado-Parte decida cumprir suas obrigações mediante diversos MPN, com mandatos temáticos distintos ou que se sobreponham parcialmente, cada um destes órgãos deve atender aos requisitos do OPCAT. Por exemplo, um Estado-Parte não pode argumentar que, embora um órgão não atenda aos requisitos para sua independência funcional, outro não possui a capacidade técnica exigida, e outro não possui o direito de realizar entrevistas privadamente, estes órgãos atendem aos requisitos previstos no OPCAT de forma conjunta. Basear-se na estrutura de entidades já existentes é difícil para o atendimento aos requerimentos do OPCAT. Algumas formas de coordenação a nível nacional são comumente requeridas¹⁰⁶ (particularmente já que o OPCAT contempla que os MPN integram parte de um “sistema”¹⁰⁷). Por exemplo, um papel do MPN é realizar comentários e propostas sobre a legislação (Artigo 19(c)). Isto implica que os MPN devem ter alguma forma de gerar análises do sistema ou de setores, bem como de recomendações (pelo menos com relação aos órgãos de monitoramento que se encontrem numa mesma jurisdição ou área temática). A referência a unidades descentralizadas nos

¹⁰⁵ APT, *NPM Guide*, p.90.

¹⁰⁶ Vide a Seção 7.4 do Capítulo IV deste Manual; APT, *NPM Guide*, e ainda SPT, *Third annual report*, §53.

¹⁰⁷ Vide OPCAT, Preâmbulo e Artigo 1.

termos do Artigo 17 é especialmente relevante para Estados federais em que órgãos descentralizados possam ser designados como MPN se eles obedecem aos critérios previstos na Parte IV do OPCAT. Esta disposição deve ser lida em conjunto com o Artigo 29, que assegura que o OPCAT seja aplicado sem exceções em todas as partes de um Estado federal ou de algum outro modo descentralizado¹⁰⁸.

Os MPN e o SPT são conjuntamente compreendidos como formadores de um sistema global de monitoramento. Portanto, os MPN são uma importante fonte contínua de informação para o SPT, e este possui algumas funções globais *vis-à-vis* todos os MPN. Estes papéis requerem a comunicação entre o SPT e os MPN em cada país.

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 dos grupos étnicos e minorias no 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 de direitos humanos.

Enquanto o Artigo 17 atribui aos Estados-Partes um nível de escolha relativo à estrutura de seu(s) MPN(s), o Artigo 18 prescreve garantias específicas que todos MPN devem receber, independentemente da forma que adquirirem. Os MPN não podem eficazmente impedir a tortura e outros maus tratos se não forem realmente independentes. No mesmo sentido, as disposições do Artigo 18 não se excluem mutuamente; tais disposições são inter-relacionadas

¹⁰⁸ Vide também a análise do Artigo 29 neste Capítulo.

e devem ser lidas em conjunto a fim de assegurar a total independência dos MPN. Além disso, o Artigo 18 contém uma referência específica aos Princípios relacionados com o status de instituições nacionais de direitos humanos (os 'Princípios de Paris')¹⁰⁹, sob os quais os requerimentos para MPN, conforme disposto no Artigo 18, devem ser interpretados.

Artigo 18(1): Independência funcional

O Artigo 18(1) do OPCAT é a disposição central que requer que os Estados-Partes garantam a independência funcional dos MPN. Esta salvaguarda é determinante para a eficácia de tais órgãos. Na prática, independência funcional significa que os MPN devem ser capazes de atuar independentemente, sem a interferência de autoridades estatais, no caso autoridades responsáveis pela administração de prisões, delegacias de polícia e outros centros de detenção; o governo; a administração civil; e partidos políticos. É ainda crucial que os MPN sejam *vistos* como órgãos independentes das autoridades estatais. Desta forma, os membros do MPN devem ser nomeados por meio da adoção de um procedimento público que contemple a consulta às partes interessadas¹¹⁰.

O SPT recomenda que o MPN seja instituído mediante disposição constitucional ou legislativa que descreva os elementos centrais do mecanismo, incluindo mandato e poderes, processo de nomeação de pessoas de seu quadro administrativo e de seus membros, mandato, formas de financiamento e prestação de contas¹¹¹. Adicionalmente, a lei estabelece que o MPN não deve colocar a instituição ou seus membros sob o controle institucional de um ministério/ministro que integre o governo, de um gabinete, de um conselho executivo, do presidente ou do primeiro ministro. Somente ao poder legislativo deve ser facultado alterar a existência, o mandato ou os poderes conferidos ao MPN. Somente este deve ter poderes para indicar pessoas para compor seu quadro funcional¹¹². A independência individual dos membros do órgão é essencial para assegurar a sua eficácia. Cada membro

¹⁰⁹ Princípios de Paris, UN Doc. GA Res 48/134, de 20 de dezembro de 1993.

¹¹⁰ APT, *NPM Guide*, p. 41. Vide também a discussão sobre o processo de nomeação de candidatos e ainda o comentário sobre o Artigo 6 neste Capítulo.

¹¹¹ SPT, *First annual report*, §28(a).

¹¹² APT, *NPM Guide*, pp.39-40.

do quadro funcional deve ser pessoal e institucionalmente independente das autoridades estatais. Genericamente, os MPN não devem ter em seus quadros funcionais indivíduos que exerçam funções ativas no governo, no sistema penal ou atuar no cumprimento da lei.

Artigo 18(2): Especialistas independentes

O Artigo 18(2) discorre sobre a necessidade de os membros do MPN serem especialistas independentes adequadamente qualificados. Os integrantes do MPN devem possuir conhecimento profissional em campos relevantes, tais como direitos humanos, saúde pública ou administração judiciária. Os Princípios de Paris enunciam que instituições nacionais de direitos humanos (INDH) tenham uma composição plural¹¹³, o que também é apropriado para os MPN¹¹⁴. Adicionalmente, o OPCAT reconhece que os membros do MPN representem amplamente a sociedade em termos de equilíbrio de gênero das pessoas que integram seus quadros e a representação de minorias étnicas e grupos religiosos. Tal como o SPT¹¹⁵, a participação de especialidades de grupos que se encontrem em centros de detenção e que apresentem um maior risco (e.g. pessoas com deficiências ou que tenham sobrevivido à prática de tortura) deve ser incentivada. Na prática, os MPN, tal como o SPT, podem necessitar especialistas externos para assisti-los em visitas. Estes devem atender aos mesmos requisitos de independência, e

¹¹³ Princípios de Paris. "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) ONGs 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)".

¹¹⁴ Vide o comentário ao Artigo 13 neste Capítulo; veja também Seção 8 do Capítulo IV deste Manual

¹¹⁵ Vide o comentário ao Artigo 5(2) neste Capítulo.

receber os mesmos privilégios e garantias contra retaliações, tais como os membros do MPN¹¹⁶.

Artigo 18(3): Independência financeira

O Artigo 18(3) prevê a obrigação de os Estados-Partes fornecerem os recursos e fundos necessários e adequados para o funcionamento eficaz dos MPN. Esta disposição é crucial, na medida em que recursos financeiros adequados, bem como recursos humanos e logísticos, são centrais para que os mandatos preventivos do MPN sejam eficazmente implementados. Em consonância com os Princípios de Paris, a autonomia financeira é um requisito fundamental para a independência, sem o qual os MPN não podem operar autonomamente e possuir um processo decisório independente¹¹⁷. Para serem financeiramente autônomos, os MPN devem ser capazes de elaborar seus orçamentos anuais. Eles devem, ainda, ser capazes de decidir independentemente sobre a forma de utilização de seus recursos: sem que haja o controle ou a necessidade de obter autorização ou aprovação do governo. Como uma medida adicional para garantir a independência dos MPN, a fonte e a natureza de seus recursos devem ser detalhadas no seu instrumento de constituição. Isto deve garantir que os MPN sejam financeira e independentemente capazes de realizar suas funções básicas, incluindo o pagamento dos membros de seu quadro funcional independente.

Artigo 18(4): Os Princípios de Paris

Em consonância com o Artigo 18(4), o OPCAT exige que os Estados-Partes observem os Princípios de Paris. No entanto, os Princípios de Paris visam fornecer linhas gerais para instituições gerais de direitos humanos com amplos mandatos (e.g. INDH). Consequentemente, alguns aspectos dos Princípios de Paris não podem ser aplicados à estrutura de trabalho preventivo do OPCAT, enquanto outros são sobrepostos por disposições

¹¹⁶ OPCAT, Artigos 21 e 35.

¹¹⁷ Princípios de Paris. “Composição e garantias de independência e pluralismo. [...] 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”.

mais detalhadas deste último¹¹⁸. Deve-se notar que o cumprimento por uma INDH aos Princípios de Paris não implica automaticamente o atendimento às disposições do OPCAT. Neste contexto, o SPT considera que o credenciamento da INDH é “um mecanismo suplementar e não deve ser utilizado como um procedimento de credenciamento de mecanismos nacionais em geral, haja visto que o Subcomitê deve fazer tais apreciações em casos específicos”¹¹⁹. Esta disposição não deve ser interpretada como uma razão para automaticamente atribuir ao MPN um mandato previsto para uma INDH.

Artigo 19

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

- a) Examinar regularmente o tratamento de pessoas privadas de 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.

O Artigo 19 detalha o mandato do MPN de regularmente realizar visitas a centros de detenção e formular as recomendações que julgar devidas, a fim de impedir a prática de tortura ou outros maus tratos. O Artigo 19(3)(c) também confere aos MPN o poder de emitir comentários sobre leis e propostas legislativas, permitindo que se relacionem com medidas preventivas.

¹¹⁸ APT, *NPM Guide*, p.38.

¹¹⁹ SPT, *Third annual report*, §61.

Artigo 19(a): Visitas regulares

A idéia de introduzir um sistema nacional de prevenção e monitoramento de centros de detenção foi parcialmente concebida para garantir que centros de detenção fossem visitados regularmente. Pode-se afirmar que, genericamente, existe uma razão direta entre a frequência das visitas e a eficácia do programa de monitoramento como um instrumento preventivo.

O Artigo 19(a) não especifica a frequência da visitas implícita à expressão “examinar regularmente”, o que sugere que os MPN têm o poder de determinar esta frequência. Assim, os MPN são capazes de elaborar seu próprio programa de monitoramento preventivo em consonância com os desafios existentes no contexto nacional. De acordo com seu escopo da atuação, a maior parte destes mecanismos apresentará dificuldades de realizar visitas frequentes a *todos* os locais em que pessoas estejam privadas de liberdade. Por conseguinte, a maior parte dos MPN precisará selecionar os locais que visitará a cada ano, assim como definir a frequência mínima para visitar cada centro de detenção. Por exemplo, dada a maior rotatividade de detentos em centros de detenção provisória e carceragens localizadas em delegacias de polícia, estes estabelecimentos devem provavelmente ser visitados com uma maior regularidade do que prisões¹²⁰.

Artigos 19(b) e 19(c): Escopo das recomendações

O Artigo 19(b) prevê a mandato dos MPN para realizar recomendações às autoridades com o objetivo de: “melhorar o tratamento e as condições de pessoas que tenham sido privadas de liberdade para prevenir a prática de tortura e de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, considerando as normas relevantes das Nações Unidas”. Isto deve ser compreendido como abrangendo não somente a identificação de falhas em centros de detenção, como também quaisquer fragilidades sistemáticas ou lacunas legislativas relativas à proteção de pessoas que tenham sido privadas de liberdade¹²¹. Assim, a disposição sobre a possibilidade de se fazer recomendações não é limitada a comentários relativos a uma visita

¹²⁰ Vide as Seções 4.1.1-2 do Capítulo V deste Manual.

¹²¹ OPCAT, Artigo 1. Para outras discussões a respeito, vide APT, *NPM Guide*, p.26; e Seção 3 do Capítulo V deste Manual.

a um centro de detenção. Tal como o SPT, os MPN têm a mandato de elaborar recomendações sobre um amplo aspecto de questões relevantes à prevenção da tortura e outros maus tratos. De acordo com o Artigo 19(b), é também importante que os MPN possam basear sua análise numa ampla gama de padrões, incluindo todas as normas relevantes das Nações Unidas e consagradas em tratados e outros instrumentos¹²².

O Artigo 19(c) fortalece tal abordagem preventiva por meio da atribuição aos MPN do poder de rever a legislação vigente e propostas relativas a centros de detenção e a pessoas privadas de liberdade. Por exemplo, um MPN pode rever a consistência da legislação em relação a padrões internacionais, a fim de determinar se tal legislação adequadamente promove a proteção de pessoas privadas de liberdade¹²³. Para facilitar este aspecto do mandato do MPN, os governos dos Estados-Partes do OPCAT devem tornar o envio de projetos legislativos ao(s) seu(s) respectivo(s) MPN(s) uma prática. Os MPN devem, ainda, ser capazes de apresentar propostas legislativas para a criação de novas leis e/ou alteração da legislação vigente¹²⁴.

Artigo 20

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

- a) Acesso a todas as informações relativas ao número de pessoas privadas de liberdade em centros de detenção conforme definidos no Artigo 4, bem como o número de centros e sua localização;
- b) Acesso a todas as informações relativas ao tratamento daquelas pessoas bem como às condições de sua detenção;
- c) Acesso a todos os centros de detenção, suas instalações e equipamentos;
- d) Oportunidade de entrevistar-se privadamente com pessoas privadas de liberdade, sem testemunhas, quer pessoalmente quer com intérprete, se considerado necessário, bem como com qualquer outra pessoa

¹²² Vide também a análise do Artigo 2(2) neste Capítulo.

¹²³ APT, *NPM Guide*, p.26.

¹²⁴ APT, *NPM Guide*, p.26.

que os mecanismos preventivos nacionais acreditem poder fornecer informação relevante;

e) Liberdade de escolher os lugares que pretendem visitar e as pessoas que querem entrevistar;

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

O Artigo 20 demonstra, ainda, que o Protocolo atribui igual importância aos esforços nacionais e internacionais na prevenção da tortura, haja vista que estabelece obrigações similares para os órgãos nacionais e internacionais do OPCAT, paralelamente a obrigações correlatas previstas aos Estados-Partes.¹²⁵ O Artigo 20 reflete o Artigo 14, que trata do mandato do SPT, mediante o estabelecimento de obrigações similares para os Estados-Partes e assegurando que os MPN:

- Terão acesso à informação e aos centros de detenção;
- Terão oportunidade de selecionar os locais de visita e quem irão entrevistar; e
- Poderão realizar entrevistas privadas.

As garantias previstas no Artigo 20 são fundamentais para o funcionamento eficaz dos MPN. Elas possibilitam tanto que os MPN conduzam análises rigorosas e abrangentes de estruturas preventivas domésticas, sem a influência das autoridades estatais, como a elaboração de um retrato preciso do nível de proteção atribuído a pessoas que tenham sido privadas de liberdade.

Artigos 20(a) e 20(b): Acesso à informação

A informação que um MPN pode obter, nos termos do Artigo 20(a), sobre o número e o local em que detentos e centros de detenção se encontram num país é essencial para que seja capaz de elaborar um programa eficaz de monitoramento. O escopo de informações sobre detentos e condições de detenção abrangido pelo Artigo 20(b) é extremamente amplo, englobando uma ampla lista de documentos, gravações, registros e arquivos. Tais informações podem incluir aquelas relativas a regras internas, regras do quadro funcional,

¹²⁵ OPCAT, Artigos 12(c) e 14.

registros médicos conjuntos e individuais, programações (incluindo o registro do tempo dispendido pelos detentos na cela, praticando exercício, dados sobre o tempo que os detentos passam em locais abertos em relação ao tempo em que se encontram em locais fechados), mecanismos de alerta de suicídio, e registros de medidas disciplinares¹²⁶. Algumas informações que o MPN pode ter acesso são, por definição, confidenciais, tais como relatórios médicos. A obrigação de o Estado-Parte fornecer informações deve, assim, ser lida em conjunto com a obrigação correlata do MPN respeitar a natureza confidencial da informação, inclusive por meio da não publicação de dados pessoais sem a autorização expressa da(s) pessoa(s) em questão¹²⁷.

Haja vista que o OPCAT determina que os MPN tenham acesso a informações confidenciais, os Estados-Partes devem revisar a legislação existente para a proteção de dados pessoais e, se necessário, estabelecer exceções que facultem o acesso e a utilização pelos MPN a informações relevantes, de acordo com o OPCAT. Tal possibilidade pode estar abrangida por exceções existentes para agências públicas. Em outros casos, novas disposições são necessárias para permitir que os MPN possam obter, utilizar e proteger informações pessoais¹²⁸.

Artigo 20(c): Acesso a centros de detenção

O Artigo 20(c) ratifica a obrigação prevista no Artigo 1 aos Estados-Partes de permitirem o acesso de MPN a todos os centros de detenção, conforme definidos no Artigo 4. O Artigo 20(c) não reflete diretamente a redação do Artigo 14(c), que permite ao SPT ter “acesso irrestrito”. Entretanto, conforme discutido acima com relação ao Artigo 4, quando o Artigo 20 é compreendido no contexto do OPCAT como um todo, evidencia-se que os MPN devem possuir os mesmos poderes que o SPT na condução de visitas sem a interferência de autoridades estatais. Isto inclui a condução de visitas não anunciadas¹²⁹. Esta é a única conclusão consistente com a finalidade

¹²⁶ APT, *NPM Guide*, p.58.

¹²⁷ OPCAT, Artigo 21(2).

¹²⁸ APT, *NPM Guide*, p.58.

¹²⁹ APT, *NPM Guide*, p.57. Vide também Nowak e McArthur, *The UNCAT*, pp.1090-1091.

e os objetivos do OPCAT e, por consequência, é a interpretação requerida pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados¹³⁰.

Com relação ao SPT, o Artigo 14(2) prevê situações excepcionais que podem justificar a postergação temporária de uma visita a um centro de detenção por um Estado-Parte, disposição esta que não foi contemplada no Artigo 20. Assim, é razoável inferir que não existem circunstâncias que justifiquem mesmo uma objeção temporária a qualquer visita a ser realizada pelo(s) MPN(s) do país em questão¹³¹.

Artigo 20(d): Realizando entrevistas privadas

O Artigo 20(d) garante que os MPN têm o mesmo direito de realizar entrevistas privadas que o SPT possui, consoante o disposto no Artigo 14(d). A possibilidade de realizar entrevistas particulares é essencial para permitir que os entrevistados se expressem abertamente, sem temor de retaliações. A legislação relativa ao(s) MPN(s) deve garantir ao(s) órgão(s) o direito de entrevistar detentos e outros, sem a interferência ou a supervisão de oficiais, outros detentos ou quaisquer outras pessoas. A única exceção a respeito é quando uma equipe de visita requer especificamente que, por questões de segurança, a entrevista seja realizada privativamente, mas sob a observação de guardas¹³².

Como no caso do SPT, não se pode exigir que uma equipe de monitoramento do MPN aceite locais escolhidos pelas autoridades do país em questão para a realização de visitas¹³³. Os membros do MPN devem ter liberdade para selecionar qualquer local suficientemente seguro que considerem apropriado. Quando um membro do quadro funcional do centro de detenção sugerir restringir entrevistas para garantir a integridade física dos membros de uma equipe de visita do MPN, este conselho deve receber a atenção cuidadosa. No entanto, ao final, os membros do MPN devem possuir o direito de

¹³⁰ De acordo com os Artigos 31 e 32 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Vide também a discussão dos Artigos 1 e 4 do OPCAT neste Capítulo.

¹³¹ APT, *NPM Guide*, p.57.

¹³² APT, *NPM Guide*, p.60.

¹³³ Vide os comentários sobre o Artigo 14(d) neste Capítulo.

prosseguir e realizar a visita, caso considerem que o risco à sua integridade física, se existente, é aceitável¹³⁴.

Artigo 20(e): Escolha de entrevistados

O Artigo 20(e) prevê que os MPN são livres e têm o direito de escolher as pessoas que desejam entrevistar¹³⁵. Esta é uma garantia importante que permite aos MPN selecionar pessoas privadas de liberdade para entrevistá-las, seja com base em um critério específico ou por meio de uma seleção aleatória, a fim de adquirir uma compreensão representativa e precisa da situação de um determinado centro de detenção¹³⁶.

Artigo 20(f): Contato com o SPT

O Artigo 20(f) reflete o Artigo 12(c) ao requerer que os Estados-Partes assegurem que os MPN sejam capazes de se comunicar e de enviar informações ao SPT. O contato direto entre os MPN e o SPT é um mecanismo inovador do OPCAT. Adicionalmente, tal previsão é fundamental para o estabelecimento do “sistema” de prevenção concebido pelo Tratado¹³⁷. O contato direto entre os MPN e o SPT é essencial para assegurar que os órgãos do OPCAT possam cooperar e complementar o trabalho desenvolvido. Da mesma forma, o direito de manter contato direto e confidencial existe em ambas as direções. O Artigo 11(b)(ii) indica que o SPT deve desempenhar um papel proativo a respeito, na medida em que lhe atribui a responsabilidade de “manter direto contato com os MPN e que, se necessário, tal contato seja confidencial”. Caso existam diversos MPN, o SPT recomenda que os Estados-Partes assegurem que “o contato entre o Subcomitê e todas as unidades do mecanismo (...) seja garantido”¹³⁸. Adicionalmente, o Artigo 16(1) determina que o SPT “transmita suas recomendações e observações confidencialmente ao Estado-Parte, e se relevante, ao mecanismo nacional de prevenção”. Conjuntamente aplicados, os Artigos 20(f), 12(c), 16(1) e

¹³⁴ APT, *NPM Guide*, p.60.

¹³⁵ Vide os comentários sobre o Artigo 14(e) neste Capítulo.

¹³⁶ APT, *Detention Monitoring Briefing No. 2, The Selection of Persons to Interview in the Context of Preventive Detention Monitoring*, APT, Geneva, 2009. Disponível em www.apr.ch.

¹³⁷ Vide OPCAT, Preâmbulo e também Artigo 1.

¹³⁸ SPT, *Third annual report*, §53.

11(b)(ii) permitem que MPN e o SPT tenham um intercâmbio substancial de informações sobre estratégias para impedir a prática de tortura e outras formas de maus tratos. O SPT e os MPN podem se encontrar e trocar informações, se necessário confidencialmente, e os MPN podem encaminhar seus relatórios, bem como qualquer outra informação ao SPT.

Ainda, em consonância com os Artigos 11(b)(ii) e 11(b)(iii), o SPT deve ser habilitado para fornecer assistência técnica diretamente aos MPN, visando fortalecer a capacidade e funcionamento dos mecanismos nacionais de proteção.

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.

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.

O Artigo 21(1) reflete a redação do Artigo 15 e aplica a mesma proibição a represálias contra indivíduos ou organizações por terem se comunicado com um MPN. Esta proteção é essencial para garantir a segurança individual e assegurar que indivíduos e organizações se sintam seguros para se aproximarem e se comunicarem com os MPN. Com efeito, a fim de dar eficácia ao Artigo 21(1), é necessário que os indivíduos saibam que estão protegidos contra retaliações por terem cooperado. Assim, as disposições do Artigo 21 devem ser incorporadas à legislação nacional que implementar o OPCAT¹³⁹. Os MPN podem, ainda, desejar recordar tais disposições às autoridades competentes no início de visitas, e realizar avisos similares na realização de entrevistas. A presença permanente de um MPN no país permite que este verifique com mais facilidade e realize o acompanhamento de questões sobre possíveis represálias (e.g. mediante visitas e entrevistas de visitas de seguimento a detentos que tenham estado em contato com os MPN).

¹³⁹ APT, *NPM Guide*, pp.61-62.

A proteção descrita no Artigo 21 deve abranger informações que as autoridades estatais ou terceiros aleguem ser falsas, uma vez que, de outra forma, a proteção que tal dispositivo deveria proporcionar seria restringida¹⁴⁰. Entretanto, é claro que o Artigo 21 não tem o objetivo de proteger o Estado da responsabilidade por atos deliberadamente incorridos por seus agentes para atrapalhar um MPN ou para interferir em seu trabalho. Por exemplo, se uma ordem de prisão for elaborada intencionalmente para fornecer falsas informações a um MPN (e.g. a fim de esconder a morte ou os maus tratos de um detento), o Estado deve ser responsabilizado pelo descumprimento de suas obrigações internacionais previstas no OPCAT, sem prejuízo de qualquer proteção que seja conferida na ordem de prisão em questão pelo Artigo 21. Obviamente, haja vista que as ações de um funcionário público em esconder atos de tortura ou de outros maus tratos constitui crime, consoante as disposições da UNCAT (e.g. em termos de cumplicidade), a responsabilidade penal não pode ser excluída pelo Artigo 21 do OPCAT.¹⁴¹

O Artigo 21(2) determina que uma informação confidencial obtida pelo MPN deve assim ser mantida. Não há uma disposição correspondente para o SPT, haja vista que isso não seria necessário à luz do Artigo 2(3), que determina que as atividades do SPT sejam conduzidas em atenção ao princípio da confidencialidade¹⁴². Como consequência do direito de ter acesso à informação nos termos do Artigo 20, no curso de suas atividades, um MPN inevitavelmente terá acesso a informações sensíveis sobre centros de detenção e indivíduos (e.g. informações médicas). Adicionalmente, alguma informação que o MPN receba num centro de detenção sobre outras pessoas, tais como empregados, pode ser de natureza pessoal, ao invés de somente profissional. Em muito Estados, este tipo de informação já seria protegido contra divulgação consoante a legislação relativa à proteção do direito de privacidade¹⁴³.

A implementação da legislação deve permitir, ainda, que o MPN divulgue ou publique dados sobre indivíduos quando eles expressamente consentirem. Os Estados-Partes não devem poder se valer da legislação (ou de argumentos)

¹⁴⁰ Vide também o comentário sobre o Artigo 15 neste Capítulo.

¹⁴¹ APT, *NPM Guide*, pp.61-62.

¹⁴² Vide também o Artigo 16(1) do OPCAT.

¹⁴³ APT, *NPM Guide*, p.58.

sobre o direito de privacidade, a fim de impedirem o acesso a dados sobre o MPN e a(s) pessoa(s) relacionadas que de outro modo seriam divulgados ou tornados públicos. O MPN poder transmitir uma reclamação que receber à outra instituição, tal como um promotor, ouvidor, associação profissional ou tribunal de direitos humanos. Um MPN deve, ainda, ter direito irrestrito de publicar dados estatísticos ou outras informações obtidas com base em dados pessoais, bem como de publicar informações relevantes sobre qualquer assunto, que torne informações pessoais que tenha obtido verdadeiramente anônimas¹⁴⁴.

2

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.

O Artigo 22 reflete o Artigo 12(d) quanto ao SPT, ressaltando o fato de que o OPCAT atribui igual importância a esforços preventivos nacionais e internacionais. Tal como o Artigo 12(d), o Artigo 22 enfatiza a importância do princípio da cooperação mediante a obrigação dos Estados-Partes tanto de examinar as recomendações dos MPN, como de discutir a implementação de medidas com eles. Diferentemente do que ocorre com os relatórios de visitas e recomendações do SPT, o OPCAT não possui disposições relativas à confidencialidade dos relatórios de visita e das recomendações dos MPN. Dependendo da estratégia individual do MPN e do grau de cooperação das autoridades do Estado, o MPN pode, assim, decidir publicar seus relatórios de visita, embora somente em cumprimento ao Artigo 21(2). Ou seja, informações confidenciais obtidas pelo MPN devem ser mantidas sob sigilo e dados pessoais somente podem ser publicados mediante a obtenção prévia de expresso consentimento da pessoa em questão.

As disposições do Artigo 22 podem ser de especial interesse para mecanismos de monitoramento nacionais que já existam e que não possuam disposições análogas que requeiram que o Estado considere suas recomendações: o fato de ser designados como MPN atribuiria a tais mecanismos tais vantagens.

¹⁴⁴ APT, *NPM Guide*, p.59.

Artigo 22: Autoridades competentes

As “autoridades competentes” mencionadas no Artigo 22 são as autoridades responsáveis pelos centros de detenção, inclusive administradores e ministros sobre os quais tal autoridade recaia. No entanto, o OPCAT atribui a mandato para determinar quais as autoridades relevantes para uma determinada recomendação aos MPN¹⁴⁵. Nesse sentido, recomendações de questões com soluções práticas e aquelas submetidas à tomada de decisão local podem ser melhor encaminhadas à administração de uma instituição específica. Questões sistêmicas que requeiram a alteração da legislação vigente e/ou decisões que devem ser tomadas a nível nacional devem naturalmente ser encaminhadas a autoridades superiores no governo ou na estrutura legislativa, a fim de razoavelmente poderem ser implementadas¹⁴⁶.

A fim de cumprir o Artigo 22, a legislação nacional que implemente o OPCAT deve permitir expressamente que os MPN determinem as autoridades que devem receber recomendações especiais. Então, a autoridade que as receber têm o dever de, consoante o direito nacional, responder ou, se julgar que não possui mandato para implementar a(s) recomendação(ões) em questão, identificar a autoridade competente para lhes transmitir. Esta autoridade deve, então, assumir a responsabilidade de responder à recomendação formulada¹⁴⁷. A legislação deve, ainda, permitir que o MPN estabeleça um período apropriado dentro do qual se espera que as autoridades competentes respondam e/ou entrem em diálogo com o MPN sobre assuntos específicos.

Durante a realização de uma visita, um MPN pode identificar alegações específicas que requeiram investigações adicionais, adjudicação e/ou uma ação judicial. Assim, o MPN pode recomendar à autoridade apropriada que realize investigações. Em algumas situações, a “autoridade competente” pode ser um promotor, uma ouvidoria, ou uma INDH com mandato para considerar reclamações individuais. Entretanto, as restrições sobre a divulgação de informações pessoais previstas no Artigo 21(2) são, nesse caso, aplicáveis. Por consequência, tal manifestação somente pode transmitir

¹⁴⁵ APT, *NPM Guide*, p.65.

¹⁴⁶ APT, *NPM Guide*, p.65.

¹⁴⁷ APT, *NPM Guide*, p.65.

2

informações sobre uma reclamação específica com o expresse consentimento da suposta vítima¹⁴⁸.

Artigo 22: Análise das recomendações

A fim de auxiliar na análise das recomendações e observações, recomenda-se que os MPN sigam o exemplo do SPT e realizem encontros com as autoridades relevantes ao final da visita ou tão logo possível, para informá-las das recomendações e observações iniciais¹⁴⁹. As impressões formais e escritas dos MPN devem ser encaminhadas tão logo seja possível. O Relatório deve formar a base para um diálogo construtivo entre o MPN e as autoridades competentes para a implementação das recomendações. A legislação nacional que implementar o OPCAT deve prever expressamente a obrigação de o Estado-Parte em questão considerar as recomendações do MPN e com ele manter diálogo¹⁵⁰.

Os MPN podem monitorar a implementação das recomendações de uma forma mais frequente que o SPT por diversas formas, incluindo visitas de seguimento, correspondências oficiais com o governo local, e comunicação com ONGs ou outras pessoas presentes num centro de detenção, tais como organizações religiosas ou relativas à visitação dos detentos. Particularmente, visitas subsequentes possibilitam ao MPN acompanhar a implementação de suas recomendações já realizadas e identificar quaisquer novas questões¹⁵¹. Caso haja problemas com a implementação, tal dificuldade pode ser manifestada prontamente às autoridades competentes.

Artigo 23

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

148 APT, *NPM Guide*, p.65. Vide também o comentário sobre o Artigo 21 neste Capítulo.

149 SPT, *First annual report*, Anexo V.

150 APT, *NPM Guide*, p.64.

151 APT, *NPM Guide*, p.65.

O Artigo 23 refere-se à publicação e à divulgação dos relatórios anuais do MPN. O OPCAT não prevê o conteúdo dos relatórios anuais. Entretanto, caso o MPN designado seja uma entidade existente, o relatório anual do MPN deve ser publicado separadamente e, como última alternativa, ter um Capítulo atribuído à parte do relatório geral anual da instituição¹⁵², para esclarecer quais atividades foram desenvolvidas pela instituição na qualidade de MPN. Na medida em que não há qualquer disposição relativa à confidencialidade dos relatórios do MPN¹⁵³, relatórios anuais podem, consoante o disposto no Artigo 21(2), incluir modelos de relatórios de visita, recomendações e observações. O relatório pode representar, ainda, uma oportunidade para o MPN submeter propostas e comentários relativos à legislação vigente ou a propostas legislativas¹⁵⁴.

O Artigo 23 não contém requisitos específicos relativos à publicação e divulgação de informações. Os MPN são livres para publicar seus relatórios anuais. Com efeito, o dispositivo prevê a garantia de que eles não sejam publicados e distribuídos pelos Estados-Partes. Uma dissiminação nacional e irrestrita dos relatórios do MPN contribui com a transparência de centros de detenção, e favorece a prestação de contas dos MPN. Assim, a publicação objetiva permitir que os MPN empreguem práticas de trabalho transparentes, e aperfeiçoem o impacto de longo prazo do trabalho que desenvolvem domesticamente. MPN e Estados-Partes devem assegurar que os relatórios anuais sejam remeditos a organismos internacionais relevantes e organismos regionais, tais como o SPT, CAT, CPT, Comitê para a Prevenção de Tortura na África (CPTA) e CIDH.

Diversas opções encontram-se previstas para auxiliar a dissiminação de informações pelos MPN. O Artigo 23 não impede que um MPN torne outros relatórios de sua elaboração, inclusive aqueles relativos a visitas, públicos. Questões advindas de diversas instituições podem levar um MPN a publicar um relatório temático.

152 Vide a Seção 4.3 do Capítulo V deste Manual.

153 Cf. Artigos 2 e 16.

154 Para mais informações, vide a Seção 4.4 do Capítulo V deste Manual.

7. Parte V: Declaração

A Parte V contém somente um artigo: o Artigo 24 visa fornecer aos Estados-Partes tempo para reflexão, a fim de permitir a melhor forma de cumprir suas obrigações previstas no OPCAT.

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. Este adiamento será válido pelo máximo de três anos. Após representações devidamente formuladas pelo Estado-Parte e após consultas ao Subcomitê de Prevenção, o Comitê contra Tortura poderá estender este período por mais dois anos.

O Artigo 24 busca atribuir aos Estados que desejam se tornar parte do OPCAT um prazo dentro do qual possam analisar a melhor forma de cumprirem suas obrigações previstas no Tratado. De acordo com o Artigo 24, os Estados-Partes podem fazer uma declaração para, temporariamente, adiarem suas obrigações com relação ao SPT (e.g. nos termos da Parte III do OPCAT) ou com relação ao MPN (e.g. consoante Parte IV do OPCAT). O adiamento pode ser por um período inicial e perdurar por até três anos, com a possibilidade de, sujeito à aprovação do CAT, ser estendido por um período adicional de dois anos. O adiamento inicial de obrigações tem sido interpretado como permitindo aos Estados-Partes um período inicial de adiamento de quatro anos com relação aos MPN. Isto ocorre na medida em que os Estados-Partes já possuem o prazo de um ano a contar da data de ratificação do OPCAT para colocar um MPN em funcionamento, consoante o Artigo 17¹⁵⁵.

Artigo 24(1): Tempo da declaração

A interpretação do Artigo 24(1) do OPCAT tem se mostrado controversa, haja vista que não é claro se a declaração de adiamento pode ser realizada apenas no momento da ratificação do Tratado ou se pode ser realizada a

¹⁵⁵ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1108.

qualquer momento a partir de então. Discordâncias surgiram sobre traduções e interpretações divergentes da expressão “na ratificação” das versões igualmente autênticas do tratado em árabe, chinês, espanhol¹⁵⁶, francês, inglês e russo¹⁵⁷. De acordo com o Artigo 33 Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, presume-se que os termos do tratado tenham o mesmo sentido em todos textos. Adicionalmente, o Artigo 37(1) do OPCAT não prevê expressamente que qualquer parte do texto seja preferida às demais, não obstante o fato de que a versão em inglês tenha sido utilizada como base no curso das negociações.

As versões em inglês e em francês do Artigo 24(1) do tratado são claras ao dispor que uma declaração de adiamento somente pode ser feita no momento da ratificação, e não posteriormente. Por outro lado, a versão em russo sugere que tal declaração possa ser feita posteriormente à ratificação do tratado. A versão inicial em espanhol parece indicar que a possibilidade de adiamento permanece *após* o momento de ratificação do OPCAT¹⁵⁸.

Seguindo um precedente estabelecido pelo Cazaquistão¹⁵⁹, tais questões linguísticas levantadas pela redação do Artigo 24 do OPCAT foram encaminhadas ao Escritório de Assuntos Legais da ONU, que “iniciou um processo de correção para alinhar as versões em russo e em espanhol do Artigo 24 do OPCAT com os demais textos oficiais”. O procedimento de retificação teve o objetivo de assegurar que tais versões refletissem o sentido da frase “no momento da ratificação”¹⁶⁰. As alterações ao texto

¹⁵⁶ Os idiomas oficiais das Nações Unidas.

¹⁵⁷ Vide OPCAT, 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”. Para mais informações, vide os comentários sobre o Artigo 37(1) neste Capítulo.

¹⁵⁸ APT, *Linguistic Issues in OPCAT Artigo 24*, APT, Geneva, 2007, p.2.

¹⁵⁹ O Cazaquistão ratificou o OPCAT em 28 de outubro de 2008, invocando a versão russa para fazer uma declaração com base no Artigo 24 e postegar o estabelecimento do seu MPN. Esta declaração foi realizada em 8 de fevereiro de 2010 e, na ausência de qualquer objeção por outros Estados-Partes do OPCAT, a Secretaria Geral das Nações Unidas recebeu a declaração referida no período de três meses a contar da data de notificação. C.N.57.2010.TREATIES-2 (Notificação de depósito de 22 de fevereiro de 2010).

¹⁶⁰ Para mais informações, vide SPT, *Third annual report*, §48. Vide ainda *Corrections to the original text of the Optional Protocol (authentic Russian and Spanish texts) and to the certified true*

original da OPCAT entraram em vigor em 29 de abril de 2010. O Artigo 24 deve, desta forma, ser interpretado da seguinte maneira: postergações realizadas nos termos do Artigo 24 somente podem ser feitas no momento da ratificação.

Artigo 24: Efeito do adiamento para o SPT

Quando um Estado-Parte declara, no momento da ratificação, o adiamento da implementação da Parte III do OPCAT, o SPT não implementará seu mandato operacional com relação ao Estado-Parte em questão durante o período do adiamento. Na prática, isto significa que o Subcomitê não poderá, temporariamente, realizar visitas físicas ao Estado-Parte, bem como não poderá formular conselhos ou assistência para o estabelecimento de MPN¹⁶¹.

No entanto, o contato direto com MPN é crucial durante o período de adiamento. Enquanto o SPT não puder iniciar contato com o MPN em questão, haja vista que seu mandato previsto no Artigo 11(b)(ii) será adiado, o(s) MPN(s) pode(m) adotar tal iniciativa e entrar em diálogo com o SPT na forma do Artigo 20(f).

Artigo 24: Efeito do adiamento para os MPN

Na prática, o Artigo 24 pode ser utilizado por Estados que podem precisar criar novos órgãos como seu MPN, ou realizar modificações substanciais na legislação nacional que estiver vigente, a fim de cumprir integralmente suas obrigações previstas na Parte IV do OPCAT. Ao declarar o adiamento das obrigações nos termos da Parte IV do Protocolo, o Estado-Parte pode ratificá-lo a fim de se beneficiar dos conselhos oferecidos pelo SPT, enquanto estiver atuando para implementar seu mecanismo preventivo nacional.

Quando os Estados-Partes optam por adiar suas obrigações relativas ao MPN, é essencial que o SPT e os atores nacionais permaneçam em contato entre si, para que o Subcomitê seja capaz de formular conselhos relativos ao processo de designação e o estabelecimento e funcionamento eficaz dos

copies, C.N.244.2010.TREATIES-3 (Notificação de depósito de 22 de fevereiro de 2010), disponível em <http://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.244.2010-Eng.pdf>.

¹⁶¹ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1108.

MPN. Através do contato direto com o SPT a respeito, os Estados-Partes podem se preparar efetivamente para implementar integralmente o OPCAT ao final do período de adiamento. Nestes casos, consoante disposto no Artigo 11(b)(ii) (na Parte III), que expressamente o permite realizar contato direto com MPN, o SPT deve ser capaz de manter contato direto com qualquer mecanismo considerado para ser designado como um MPN.

8. Parte VI: Disposições Financeiras

A Parte VI contém dois artigos que descrevem a forma como as atividades do SPT serão financiadas e como os Estados-Partes podem receber recursos especiais para implementar as recomendações deste órgão.

Artigo 25

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

O Artigo 25 assegura que o SPT será financiado por meio do orçamento regular das Nações Unidas e não somente pelas contribuições realizadas pelos Estados-Partes. O orçamento regular compreende as contribuições de todos os Estados-Membros da ONU. A importância requerida de cada Estado-Membro é baseada no princípio da capacidade de contribuir: assim, os países mais ricos fazem contribuições mais vultosas. Desta forma, o financiamento do SPT por meio de um orçamento regular é consistente com a prática correntemente adotada nos órgãos das Nações Unidas.

A inclusão desta disposição foi energicamente objetada por diversos Estados-Membros durante as negociações e o processo de adoção do OPCAT¹⁶². Poucos Estados-Membros argumentaram que não seria justo

¹⁶² *Report of the UN Working Group to Draft an Optional Protocol to the Convention against Torture*, UN Doc. E/CN.4/2002/78, §32-36; e APT, 'USA Putting a Price on the Prevention of Torture', Comunicado de imprensa de 2 de novembro de 2002, disponível em www.aptc.ch. Vide também a primeira versão deste Manual em www.aptc.ch.

que Estados que não são Partes no OPCAT financiassem as atividades do SPT. Eles argumentaram que tal financiamento desviaria fundos de órgãos já existentes e que duvidavam que o OPCAT teria um impacto significativo na prevenção da tortura e outros maus tratos. Entretanto, assegurar que o SPT receba recursos do orçamento regular das Nações Unidas é vital para garantir que o órgão funcione eficazmente. Experiências anteriores com órgãos das Nações Unidas criados por tratados demonstram como o financiamento realizado diretamente pelos Estados-Partes é inadequado. No passado, isto levou à inconsistência da qualidade da proteção conferida a indivíduos com relação aos seus direitos humanos¹⁶³. Por esta razão, os Membros das Nações Unidas adotaram uma Resolução da Assembleia Geral em 1992 para garantir que todos os órgãos de tratado recebam recursos por meio do orçamento regular¹⁶⁴.

O financiamento através do orçamento regular é de particular importância para o OPCAT, haja visto que os Estados-Partes já assumem os custos dos MPN. O Artigo 25 auxilia àqueles Estados-Partes que seriam incapazes de ratificar o OPCAT se também tivessem que contribuir financeiramente com os custos do SPT.

Na prática, os recursos fornecidos ao SPT, em consonância com aqueles fornecidos a outros órgãos de tratados das Nações Unidas, são identificados por meio do orçamento do ACNUDH¹⁶⁵. Os custos do estabelecimento inicial das atividades do SPT foram arcados mediante o financiamento adicional fornecido pelo ACNUDH, ao invés de recursos provenientes do seu orçamento geral. Como resultado, o SPT encontrou-se em uma situação desafiadora, quando se tornou operacional pela primeira vez, uma vez que ele somente dispunha dos recursos para cobrir despesas relativas a visitas aos países. Assim, suas funções relativas aos MPN tiveram que ser restrinuídas. Com a 50ª ratificação do OPCAT, e a expansão do número de membros de 10 a 25, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu a necessidade

¹⁶³ Alguns Estados-Partes financiavam o CAT e o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial, mas isto levou a problemas de recursos.

¹⁶⁴ *Resolution on effective implementation of international instruments on human rights, including reporting obligations under international instruments on human rights*, UN Doc. UN GA Res. 47/111, adotada em 16 de dezembro de 1992.

¹⁶⁵ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1121.

de conferir ao SPT os recursos adequados para que o órgão fosse capaz de eficazmente cumprir seu singular papel preventivo¹⁶⁶.

Artigo 26

1. Deverá ser estabelecido um Fundo Especial de acordo com os procedimentos pertinentes da Assembleia-Geral, a ser administrado de acordo com o regulamento financeiro e as regras de gestão financeira das Nações Unidas, para ajudar a financiar a implementação das recomendações feitas pelo Subcomitê 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.

O Artigo 26 prevê que um Fundo Especial seja estabelecido para auxiliar o financiamento de programas educacionais conduzidos pelos MPN e a implementação das recomendações realizadas pelo SPT. O Fundo Especial do OPCAT não foi designado para suplementar o orçamento geral do SPT com relação ao seu funcionamento. Fazer provisões específicas para que recursos sejam colocados à disposição para auxiliar os Estados-Partes no cumprimento de suas obrigações é uma novidade do OPCAT e reflete sua abordagem especificamente preventiva. Este Artigo reforça a importância da existência de um diálogo cooperativo na assistência de Estados-Partes para implementar suas obrigações (inclusive aquelas prevista na UNCAT) e adotar medidas para impedir a tortura e outros maus tratos.

A inserção desse artigo foi uma medida central para assegurar a adoção do OPCAT pelos Estados-Membros das Nações Unidas. Muitos Estados-Membros estavam preocupados com as consequências financeiras advindas do estabelecimento, designação e implementação de MPN e da implementação das recomendações formuladas pelo SPT e pelos MPN. Consequentemente, considerou-se necessário prover fundos adicionais para auxiliar em tais processos.

¹⁶⁶ Assembleia Geral das Nações Unidas, *Resolution on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, UN Doc. A/RES/64/153, adotada em 18 de dezembro de 2009, §36.

Artigo 26(1): Implementação das recomendações do SPT após uma visita

O Artigo 26(1) do OPCAT fornece recursos para auxiliar a implementação das recomendações do SPT após missões realizadas nos países. Algumas recomendações do Subcomitê têm o objetivo de aprimorar os sistemas de privação da liberdade, inclusive mediante a adoção de medidas preventivas. Projetos a serem financiados podem, por exemplo, ter como objetivo melhorar as condições de detenção, proteger detentos contra a prática de maus tratos, medidas para impedir a tortura e outros maus tratos durante o período de detenção. Isto inclui todos os programas relativos à reforma da justiça criminal ou do sistema carcerário de um Estado-Parte, tais como:

- “Reformas legislativas;
- Treinamento de juízes, promotores de justiça, oficiais de justiça e carcereiros, entre outros;
- Revisão dos métodos de interrogação;
- Perícia médico-legal nos detentos;
- Queixas contra tortura e mecanismos de investigação;
- Programas de combate à corrupção relativos à administração da justiça penal;
- Qualquer outra medida que objetive impedir a prática de tortura, conforme as disposições respectivas da [UN]CAT e de outros instrumentos das Nações Unidas e regionais relevantes [...]”¹⁶⁷

Adicionalmente, de acordo com o Artigo 11(b)(iv) o SPT possui o mandato de realizar recomendações “com o objetivo de fortalecer a capacidade e as atribuições do mecanismo de prevenção nacional”. No entanto, o Fundo Especial do OPCAT não tem como objetivo contribuir para o orçamento regular de MPN. Este Fundo Especial somente pode ser utilizado para financiar programas educacionais conduzidos pelos MPN ou a implementação

¹⁶⁷ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1129. Vide também Conselho de Direitos Humanos, *Resolution on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: the role and responsibility of judges, prosecutors and lawyers*, UN Doc. A/HRC/RES/13/19, §13, adotada em 26 de março de 2010.

das recomendações do SPT que tenham como objetivo fortalecer a capacidade e a atuação dos MPN¹⁶⁸.

Nem todas as recomendações do SPT têm repercussões financeiras significativas. Na verdade, os Estados-Partes devem ser encorajados a adotar medidas que não tenham maiores implicações financeiras, tais como garantir salvaguardas processuais. Assim, espera-se que o Fundo Especial do OPCAT priorize projetos que auxiliem na implementação de recomendações que tenham repercussões financeiras significativas.

A confidencialidade dos relatórios do SPT podem resultar na priorização pelo Fundo Especial do OPCAT da implementação das recomendações detalhadas nos relatórios do SPT que tenham sido tornadas públicas, reforçando a importância de se incentivar os Estados-Partes a autorizar a publicação dos relatórios do SPT sobre a(s) visita(s) realizada(s) ao país em questão. Adicionalmente, o SPT tem sugerido que quanto mais os relatórios sejam publicados, mais os Estados contribuirão com o Fundo Especial do OPCAT¹⁶⁹.

Artigo 26 (1): Programas educativos

O Artigo 26 do Protocolo também objetiva que o Fundo Especial do OPCAT auxilie programas educacionais do MPN, incluindo: i) atividades que fortaleçam suas capacidades, tanto propostas pelos e/ou conduzidas pelos MPN como a eles dirigidas (e.g. sessões de treinamento), e ii) atividades que visem a conscientização sobre a mandato do MPN na prevenção da prática de tortura (e.g. recomendações para reformas). O Fundo Especial não foi idealizado para cobrir os custos relativos à condução dos MPN; os Estados-Partes devem assumir a responsabilidade primária pela implementação de medidas domésticas de prevenção e para assegurar que MPN disponham de recursos para tanto suficientes¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1129.

¹⁶⁹ SPT, *Third annual report*, §59.

¹⁷⁰ De acordo com o Artigo 18(3) do OPCAT.

Artigo 26(2): Contribuições ao Fundo Especial do OPCAT

Contribuições ao Fundo Especial do OPCAT devem ser destinadas diretamente ao ACNUDH, a quem compete administrá-lo. Governos, tal como diversos outros atores (incluindo organizações da sociedade civil, instituições académicas, indivíduos, companhias, fundações privadas, e outras entidades públicas e privadas) podem realizar contribuições¹⁷¹. O Fundo Especial do OPCAT já tem recebido contribuições de alguns Estados¹⁷². Porém, contribuições adicionais são necessárias para que possa desempenhar suas funções eficazmente.

O Artigo 26 é omissivo quanto ao processo de tomada de decisão sobre a utilização dos recursos do Fundo. Não é claro se um Estado-Parte deve requerer recursos, se um MPN pode fazer tais requisições ou, ainda, se é o SPT quem pode ou deve tomar tal iniciativa. Adicionalmente, a referência ao fato de o Fundo Especial “dever ser administrado de acordo as regras e regulamentos financeiros das Nações Unidas” requer que tal administração seja realizada por um Conselho Independente. Consoante tais regras, os membros deste conselho podem ser nomeados pela Assembleia Geral ou pelos Estados-Partes do tratado em questão¹⁷³. O OPCAT não dispõe sobre o procedimento de nomeação. O Conselho do Fundo Voluntário das Nações Unidas para as Vítimas de Tortura foi concebido para eventualmente atuar como o Conselho do Fundo Especial do OPCAT¹⁷⁴.

9. Parte VII: Disposições Finais

A Parte VII, que é composta por 11 artigos, contém artigos sobre:

- A entrada em vigor do OPCAT;
- O processo que os Estados-Partes devem adotar caso desejem denunciar ou alterar o instrumento;

¹⁷¹ OPCAT, Artigo 26(2).

¹⁷² De acordo com o terceiro relatório anual do SPT, a República Checa, as Maldivas e a Espanha contribuíram com o Fundo Especial do OPCAT. UN Doc. CAT/C/44/2, de 25 de março de 2010, §59.

¹⁷³ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1128.

¹⁷⁴ SPT, *Second annual report*, §46.

- A vedação à prática de reserva ao Tratado; e
- Disposições sobre a necessidade de cooperação entre os órgãos relevantes.

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.

O Artigo 27 estabelece que somente os Estados que tenham assinado, ratificado ou aderido à UNCAT podem, respectivamente, assinar, ratificar ou aderir ao OPCAT. Sem o Artigo 27, o Protocolo não seria um protocolo optativo à UNCAT, mas sim um tratado autônomo em seu próprio direito¹⁷⁵. O Artigo 27 expressamente localiza o OPCAT no contexto da UNCAT, evidenciando as raízes históricas do Protocolo. É necessário notar que a proposta de se estabelecer um mecanismo internacional de monitoramento foi primeiramente feita durante as negociações da UNCAT¹⁷⁶. O Artigo 27 enfatiza o papel do OPCAT de prover assistência aos Estados-Partes da UNCAT para melhor cumprir suas obrigações para impedir a tortura e outros maus tratos nos termos desta última.

Segundo este Artigo, os Estados podem assinar o OPCAT e a UNCAT simultaneamente. Obrigações válidas têm origem somente com a ratificação

¹⁷⁵ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1137.

¹⁷⁶ Vide a Seção 4 do Capítulo I deste Manual, bem como sua primeira versão.

ou acessão, não com a assinatura. Esta, no entanto, é o meio de o Estado expressar o desejo de vir a se tornar formalmente obrigado a cumprir as disposições do OPCAT. Adicionalmente, de acordo com o Artigo 18 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, a assinatura gera a obrigação do Estado-Signatário de se abster, de boa-fé, da prática de atos que sejam contrários ao objeto e à finalidade do tratado¹⁷⁷. No entanto, os Estados somente são expressamente obrigados pelas disposições do OPCAT quando tenham ratificado ou acedido. Enquanto os processos de ratificação/acessão da UNCAT e do OPCAT são distintos, não há diferenças entre os resultados relativos a cada um deles, pois o resultado de ambos os processos obriga os Estados igualmente.

A ratificação é o processo mais comum de aceitação dos termos de um tratado. Antes de ratificar um tratado internacional, o Estado deve buscar sua aprovação no nível doméstico para que esteja obrigado pelas disposições do tratado¹⁷⁸. O processo legal para a ratificação de um tratado diverge de Estado para Estado. Quando a aprovação é recebida no nível doméstico para a ratificação do OPCAT, um instrumento de ratificação é depositado com o Secretário-Geral das Nações Unidas. Acesso, por outro lado, é o processo por meio do qual o Estado se sujeita às disposições de um tratado específico, sem assiná-lo. Este é um processo utilizado menos habitualmente que a ratificação e deve ser expressamente previsto pelo tratado em questão. Com efeito, ele produz os mesmos efeitos que a ratificação.

Adicionalmente, embora o OPCAT não seja expresso a respeito, um Estado pode ainda assiná-lo, ratificá-lo ou aceder a este instrumento mediante sucessão¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, Artigo 18. Para mais informações, vide *The UN Treaty Reference Guide*: www.untreaty.un.org.

¹⁷⁸ Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, Artigos 2(1)(b), 14(1) e 16.

¹⁷⁹ O princípio da “sucessão de estados” refere-se ao processo pelo qual um novo Estado criado substitui um outro Estado no que tange às relações internacionais relativas a um território. Por exemplo, o Estado de Sérvia e Montenegro assinou o OPCAT em 25 de setembro de 2003. Montenegro declarou independência em 3 de junho de 2006. Sérvia ratificou o OPCAT em 26 de setembro de 2006 e Montenegro se tornou um Estado signatário em função da sucessão ocorrida em 23 de outubro de 2006. Montenegro se tornou um Estado-Parte do OPCAT em 6 de março de 2009.

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.

O Artigo 28 prevê o procedimento para a entrada em vigor do OPCAT (e.g. a data em que suas disposições legais expressamente aplicam-se aos Estados-Partes). O Artigo 28 prevê que o OPCAT entre em vigor tão logo obtenha 20 ratificações. Outros protocolos facultativos de direitos humanos geralmente requerem a ratificação ou acessão de somente 10 Estados-Partes como condição para que o tratado entre em vigor¹⁸⁰. O número relativamente elevado de ratificações requeridas pelo Artigo 28 reflete as dificuldades e resistência encontradas durante as negociações que antecederam a elaboração do OPCAT. No entanto, ao final, o número de Estados-Partes requerido pelo Artigo 28 não atrasou a entrada em vigor do OPCAT. Ela ocorreu em 22 de junho de 2006, somente três anos e meio após sua adoção pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de dezembro de 2002. A entrada em vigor do OPCAT iniciou o processo de criação do SPT. A reunião inicial dos Estados-Partes para a eleição dos membros do SPT foi realizada em 18 de dezembro de 2006¹⁸¹.

O Artigo 28 prevê, ainda, que cada Estado que ratifique ou aceda ao OPCAT após sua entrada em vigor torne-se legalmente obrigado às suas disposições no trigésimo dia a contar da data de depósito do instrumento de ratificação ou acessão.

¹⁸⁰ Vide o primeiro Protocolo ao PIDCP, Artigo 9; o Protocolo Facultativo à CEDAW, Artigo 16; Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências, Artigo 13; e Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1143.

¹⁸¹ OPCAT, Artigo 7(1)(b).

Artigo 29

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

O Artigo 29 tem como objetivo assegurar que Estados-Partes federais cumpram suas obrigações igualmente em todos os estados para garantir a implementação doméstica consistente do OPCAT¹⁸². Isto reflete o princípio de que os Estados-Partes não devem se valer de estruturas federais para justificar falhas no cumprimento integral de suas obrigações. Esta disposição reflete o Artigo 50 do the Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e é consistente com o Artigo 29 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que dispõe que “[a] não ser que uma intenção diferente se evidencie do tratado, ou seja estabelecida de outra forma, um tratado obriga cada uma das partes em relação a todo o seu território”¹⁸³. Na prática, o processo de implementação do OPCAT num estado federal ou numa outra forma de estado descentralizado apresenta diversos desafios.

Artigo 29: Escopo do Artigo

A referência a “Estados federais” no Artigo 29 deve ser interpretada como aplicável a todas as formas de estados descentralizados. A divisão de autoridade entre um governo central da federação e governos regionais ou locais são as formas de descentralização mais comuns. Entretanto, descentralização pode adotar outras formas, incluindo a muito mais limitada delegação de responsabilidades específicas para autoridades municipais ou governos locais¹⁸⁴. Tipicamente, a descentralização divide a autoridade com base em regiões geográficas definidas e/ou categorias de assuntos.

¹⁸² Para informação detalhada sobre a implementação do OPCAT em Estados federais, vide APT, *Implementation of the Optional Protocol to the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) in Federal and Decentralised States*, APT, Geneva, 2005. Disponível em www.apr.ch.

¹⁸³ Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, Artigo 29.

¹⁸⁴ APT, *Implementation of OPCAT in Federal States*, p.4.

Artigo 29: Responsabilidade de implementar o OPCAT em Estados federais

Em Estados federais, a elaboração de tratados é comumente de responsabilidade do governo federal. Entretanto, em alguns estados, o governo federal não pode implementar por conta própria um tratado que tenha sido ratificado. Quando um assunto, no todo ou em parte, não estiver abrangido pela mandato de governos regionais, eles podem ser requeridos a aprovar a legislação que permita que o tratado produza efeitos. Contudo, mesmo que o governo federal não possua autoridade exclusiva predominante para legislar sobre a implementação de tratados internacionais, ele pode ter autoridade constitucional suficiente para implementar um tratado, com base no fato de que o tratado encontra-se abrangido em suas áreas de mandato comum. O governo federal pode ter uma responsabilidade ampla por tais áreas (e.g. por direitos humanos) ou pode ser responsável por um vasto campo de assuntos específicos (e.g. prisões, policiamento e saúde)¹⁸⁵.

Em qualquer hipótese em que um governo federal não possa implementar sozinho um tratado de direitos humanos, algum método de obtenção de acordo e atuação de governos regionais será necessária. Órgãos de tratados de direitos humanos, incluindo o Comitê de Direitos Humanos, indicaram que Estados federais tem o dever de estabelecer a cooperação entre agentes federais e regionais, e mecanismos de implementação e monitoramento, a fim de cumprir suas obrigações de direitos humanos¹⁸⁶. No mesmo sentido, governos federais devem considerar se possuem a autoridade constitucional para aprovar a legislação requerida para implementar o OPCAT¹⁸⁷. Modificações legislativas para assegurar que o SPT e os MPN tenham os poderes e a autoridade previstos no OPCAT podem também

¹⁸⁵ APT, *Implementation of OPCAT in Federal States*, p. 9.

¹⁸⁶ Comitê de Direitos Humanos, *Concluding observations of the Human Rights Committee on Germany*, UN Doc. CCPR/CO/80/DEU, de 4 de maio de 2004, §12, citado em APT, *Implementation of OPCAT in Federal States*, p. 9: “Recordar-se ao Estado-Parte suas responsabilidades em relação ao Artigo 50 [cláusula federal] da Convenção; ele deve estabelecer mecanismos entre os níveis federal e [estadual] para assegurar a aplicabilidade integral da Convenção”.

¹⁸⁷ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1147.

ser identificadas e implementadas antes que seja possível implementar integralmente o OPCAT¹⁸⁸.

Artigo 29: Estabelecimento ou designação de MPN em Estados federais

Como todos governos que são (ou desejam ser) Estados-Partes no OPCAT, governos federais, devem rever os mecanismos de monitoramento e detenção e considerar se qualquer dos mecanismos existentes pode ser designado como MPN ou se a criação de um novo órgão (ou novos órgãos) é mais apropriada. A determinação da frequência de visitas que serão necessárias de acordo com o contexto geográfico e institucional do Estado deve demandar uma especial atenção¹⁸⁹.

Em Estados federais, os MPN podem ser:

- Baseados em regiões geográficas: alguns Estados podem designar diversos órgãos, de acordo com divisões geográficas, para desempenhar as atribuições dos MPN;
- Baseados na jurisdição: os Estados podem decidir designar diversos órgãos, em relação a instituições ou assuntos diversos, que recaiam sobre jurisdições específicas (federal ou outra);
- Baseados por área temática: alguns Estados podem decidir designar diversos órgãos, cada um com uma especialidade específica (e.g. relativas a jovens, a imigrantes ou à polícia) para desempenhar as atribuições do MPN. Cada instituição será responsável pelo monitoramento de centros de detenção que tenham uma determinada especialidade (e.g. unidades policiais de detenção, centros de detenção juvenil ou asilos); ou
- Uma combinação de tais opções pode ser utilizada¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1147.

¹⁸⁹ Vide o comentário sobre o Artigo 3 neste Capítulo; APT, *Implementation of OPCAT in Federal States*, pp.7-13; and Walter Suntinger, 'National Visiting Mechanisms: Categories and Assessment', in *Visiting Places of Detention: Lessons Learned and Practices of Selected Domestic Institutions* (Report on an expert seminar), APT, Geneva, 2003.

¹⁹⁰ Para mais informações, vide a Seção 7 (especialmente a 7.4) do Capítulo IV deste Manual.

A decisão final sobre a estrutura do MPN mais adequada a um determinado Estado depende de um número de fatores, incluindo o tamanho do país, a existência de órgãos de monitoramento, e a natureza da autoridade nacional constitucional do Estado¹⁹¹. Em todo caso, é crucial assegurar que:

- Todos locais em que indivíduos possam ser privados de sua liberdade sejam abrangidos;
- Cada mecanismo de visita possua a especialidade e todos os poderes e garantias requeridos pelo OPCAT; e
- A estrutura implementada seja administrativamente gerenciada e que resultados positivos e consistentes sejam obtidos.

A este respeito, conforme mencionado anteriormente acerca do Artigo 17, basear-se em um conjunto solto de entidades já existentes pode ser de difícil reconciliação para as exigências do OPCAT¹⁹².

Artigo 30

Não será admitida qualquer reserva ao presente Protocolo.

O Artigo 30 veda qualquer reserva ao OPCAT. Esta disposição é particularmente relevante, posto que a maior parte dos instrumentos internacionais permite que reservas possam ser feitas, desde que não sejam incompatíveis com o objeto e o propósito do tratado. No caso do OPCAT, os autores do tratado consideraram que era essencial suprimir a possibilidade de reserva porque o OPCAT não cria novas regras substantivas; na verdade, suas disposições criam novos mecanismos que auxiliam na implementação das obrigações existentes na UNCAT¹⁹³. Assim, qualquer reserva inevitavelmente restringiria

¹⁹¹ APT, *Implementation of OPCAT in Federal States*, p.12.

¹⁹² Vide o comentário sobre o Artigo 17 neste Capítulo. Vide também a Seção 7.4 do Capítulo IV e a Seção 6.1 do Capítulo V deste Manual.

¹⁹³ A questão de se permitir a adoção de reservas foi particularmente controversa nas negociações que antecederam o OPCAT. Alguns Estados argumentaram que a adoção de reservas deveria ser possível, conforme prevêem outros protocolos facultativos, tais como aqueles dois relacionados à Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança. A maioria, entretanto, notou que a prática recente no campo dos direitos humanos (e.g. o Estatuto de Roma de 1998 e o Protocolo à CEDAW) tem sido vedar a adoção de qualquer reserva.

o mandato e/ou os métodos de trabalho dos órgãos do OPCAT e, como resultado, interferiria no objeto e no propósito deste instrumento¹⁹⁴. Isto seria contrário ao Artigo 19(c) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados¹⁹⁵. Adicionalmente, o Artigo 24, que permite aos Estados-Partes temporariamente se eximirem de cumprir suas obrigações com relação ao SPT ou aos MPN já fornece aos Estados-Partes flexibilidade suficiente para preparar e cumprir suas obrigações integralmente.

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.

O Artigo 31 ilustra o princípio da cooperação que é central à abordagem preventiva do OPCAT. O artigo reconhece a existência de organismos regionais que conduzem visitas a centros de detenção e trata da preocupação de que o SPT pode duplicar o trabalho de tais mecanismos e que tais organismos podem duplicar o trabalho desenvolvido pelo SPT. Cooperação é essencial para assegurar que os diversos órgãos apliquem princípios coerentes e recomendações, particularmente com relação à designação, ao estabelecimento e ao funcionamento dos MPN¹⁹⁶. A cooperação entre o SPT e outros mecanismos regionais concebida nos termos do Artigo 31 pode

194 Relatórios do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre o Projeto de Protocolo Facultativo à UNCAT, UN Doc. E/CN.4/1993/28, de 2 de dezembro de 1992, §111-112, e UN Doc. E/CN.4/2000/58, de 2 de dezembro de 1999, §20-22.

195 O Artigo 19 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados prevê que: “Um Estado pode, ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, formular uma reserva, a não ser que: a) a reserva seja proibida pelo tratado; b) o tratado disponha que só possam ser formuladas determinadas reservas, entre as quais não figure a reserva em questão; ou c) nos casos não previstos nas alíneas a e b, a reserva seja incompatível com o objeto e a finalidade do tratado”.

196 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1159. Vide também a Seção 5 do Capítulo III deste Manual para mais informações sobre a cooperação concebida entre o SPT e outros órgãos de prevenção.

apresentar diversas formas, incluindo intercâmbio de informações, códigos de melhores práticas, programas de coordenação de visitas a países específicos e encontros bilaterais para discutir assuntos de interesse comum.

Embora o Artigo 31 não faça menção expressa aos MPN, é útil considerar a possibilidade de consulta entre estes e os organismos regionais relevantes. Tal mecanismo possibilita o benefício mútuo, pois cada órgão poderia, assim, agir conforme a informação obtida e as recomendações realizadas como resultado de visitas realizadas por outros organismos.

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.

O Artigo 32 é uma evidência adicional sobre a importância do princípio norteador de cooperação previsto ao longo do OPCAT¹⁹⁷. Ele prevê que o OPCAT não pode restringir ou de alguma outra forma intervir nas obrigações previstas nas quatro Convenções de Genebra e seus Protocolos adicionais. Coletivamente, estes textos constituem a base para o direito internacional humanitário¹⁹⁸. Deste modo, o Artigo 32 coloca os Estados-Partes sob obrigações complementares àquelas que advêm do direito Internacional humanitário. O Artigo 32 prevê que o trabalho dos órgãos do OPCAT complemente aquele desenvolvido pelo CICV¹⁹⁹. Decorre da redação do OPCAT que o direito de acesso a centros de detenção atribuído ao SPT e ao(s) MPN(s) não seja utilizado como justificativa para excluir visitas do CICV ou *vice versa*. De acordo com as Convenções de Genebra, o CICV é autorizado a visitar todos centros de detenção em que prisioneiros de

197 Vide OPCAT, Artigo 11(c).

198 O direito internacional humanitário refere-se à proteção de pessoas durante conflitos armados, possibilitando, por exemplo, o CICV realize visitas a centros de detenção e a prisioneiros de guerra.

199 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1165.

guerra, detentos civis e outras “pessoas protegidas” sejam, ou possam ser, mantidas durante um conflito internacional armado²⁰⁰. Durante um conflito nacional armado ou em tempos de paz, um Estado pode autorizar que o CICV visite centros de detenção de forma *ad hoc*²⁰¹.

Assim, existe uma sobreposição potencial significativa entre o trabalho do CICV e dos órgãos do OPCAT, não obstante a definição mais abrangente de centros de detenção que rege a mandato e o escopo de aplicação dos órgãos do Protocolo. Para evitar a duplicação de esforços, os órgãos do OPCAT devem estabelecer um sistema por meio do qual possam cooperar e se comunicar eficazmente com o CICV. A cooperação efetiva requereria um procedimento de compartilhamento de informações, particularmente com relação à escolha de locais para serem visitados, no curso da preparação para a visita a um país pelo SPT. É necessário que as possibilidades de cooperação entre os MPN e o CICV sejam melhor exploradas. Entretanto, a cooperação pode representar um desafio particular para Estados-Partes que tenham diversos MPN; esta é outra razão que justifica a necessidade de tais Estados considerarem a possibilidade de estabelecer ou identificar um órgão de coordenação²⁰².

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

²⁰⁰ Para mais informações sobre as atividades do CICV, vide www.icrc.org.

²⁰¹ Nowak e MacArthur, *The UNCAT*, p.1161. Para uma definição de “conflito armado”, vide www.icrc.org.

²⁰² APT, *NPM Guide*, p.91.

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.

O Artigo 33 reflete o Artigo 31 da UNCAT; ele estabelece o idioma e o procedimento comum das Nações Unidas a ser seguido caso o Estado-Parte deseje denunciar o tratado. Ele contém salvaguardas concebidas para impedir que os Estados-Partes denunciem o OPCAT, a fim de seletivamente aderirem às obrigações previstas no Tratado. O ato de denunciar um tratado possui grande relevância.

As obrigações de um Estado-Parte não se extinguem no momento em que submete uma denúncia, já que esta produz efeitos um ano após o recebimento de sua notificação. Durante o ano subsequente ao recebimento da nota de denúncia, as obrigações do Estado-Parte, inclusive aquelas relativas ao SPT, continuam. Durante o ano pós-denúncia, o SPT ainda está apto a conduzir visitas regulares ou de seguimento ao país, de manter contato com MPN, e de fornecer a estes capacitação, conselhos e assistência técnica²⁰³. No entanto, tão logo a notificação de denúncia seja submetida, o SPT não pode iniciar considerações de novos assuntos e o Estado-Parte é efetivamente eximido de novas obrigações após esta data. Por outro lado, as obrigações do Estado-Parte permanecem com relação a atos que tenham ocorrido, ou situações que aconteçam, *antes* da data em que a denúncia tenha se tornado efetiva. O SPT pode continuar a atuar com relação a tais questões. Desta forma, a notificação de denúncia não pode ser utilizada para impedir que o SPT continue a apreciar uma questão que se encontre sob sua análise. A expressão “situação” abrange um vasto ramo de circunstâncias e questões (e.g. questões anteriormente trazidas pelo Estado-Parte pelo SPT e projetos para implementar as recomendações do SPT financiadas pelo Fundo Especial)²⁰⁴.

Adicionalmente, esta disposição não possui qualquer efeito legal sobre o trabalho doméstico desenvolvido pelos MPN. A fim interromper o

²⁰³ Nowak e MacArthur, *The UNCAT*, pp.1170-1171.

²⁰⁴ Nowak e MacArthur, *The UNCAT*, p.1170.

funcionamento de sua(s) respectiva(s) MPN(s), o Estado-Parte deve adotar as medidas legislativas e quaisquer outras ações (e.g. revogação da legislação por meio do qual o MPN foi criado), conforme previsto no texto constitucional ou legislativo que estabeleceu o MPN²⁰⁵.

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 proposta. Se, nos quatro meses a partir da data da referida comunicação, pelo menos um terço dos Estados-Partes apoiar 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 tiver sido aceita por uma maioria de dois terços dos Estados-Partes do presente Protocolo de acordo com os respectivos processos constitucionais.

3. Quando as emendas entrarem 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.

O Artigo 34, que reflete o Artigo 29 da UNCAT, estabelece os procedimentos comuns das Nações Unidas para se alterar as disposições do Tratado.

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

²⁰⁵ Nowak e MacArthur, *The UNCAT*, p.1171.

das Nações Unidas de 13 de fevereiro de 1946, sujeitos às disposições da seção 23 daquela Convenção.

Artigo 35: Privilégios e imunidades dos membros do SPT

O Artigo 35 é uma salvaguarda adicional contra a intervenção do governo ou de terceiros sobre o trabalho da SPT ou dos MPN. Ele assegura que aos membros do SPT sejam garantidos os mesmos privilégios e imunidades que a outros membros e representantes das Nações Unidas, nos termos do Artigo VI, Seção 22 da Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas:

Os peritos (com exclusão dos funcionários referidos no artigo V) que se encontrem no desempenho de missões por conta da Organização das Nações Unidas gozam, durante o período de duração da missão, incluindo o tempo da viagem, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício das suas funções com total independência. Gozam em especial dos privilégios e imunidades seguintes:

- a) Imunidade de prisão ou de detenção da sua pessoa e de apreensão das suas bagagens pessoais;
- b) Imunidade de qualquer procedimento judicial no que diz respeito aos actos por eles praticados no decurso das suas missões (incluindo as suas palavras e escritos). Esta imunidade continuará a ser-lhes concedida mesmo depois de estas pessoas terem cessado de desempenhar missões para a Organização das Nações Unidas;
- c) Inviolabilidade de todos os papéis e documentos;
- d) Direito de fazer uso de códigos e de receber documentos e correspondência por correio ou por malas seladas, para as suas comunicações com a Organização das Nações Unidas;
- e) As mesmas facilidades, no que diz respeito às regulamentações monetárias ou de câmbio, que as que

são concedidas aos representantes de governos estrangeiros em missão oficial temporária;

f) As mesmas imunidades e facilidades, no que diz respeito às suas bagagens pessoais, que as que são concedidas aos agentes diplomáticos²⁰⁶.

A Seção 22 prevê que estes privilégios e imunidades sejam atribuídos aos especialistas envolvidos na visita “durante o período da missão diplomática”. A aplicação estrita deste entendimento aos membros do SPT resultaria na extensão destes privilégios e imunidades unicamente durante a realização de uma visita a um país. No entanto, a Seção 22 é habitualmente aplicada a especialistas que tenham sido nomeados para uma busca específica ou uma outra visita. Enquanto a maioria destes privilégios e imunidades são mais relevantes durante uma visita, a fim de torná-los compatíveis com a redação do Artigo 35 do OPCAT, a Seção 22 deve ser interpretada como aplicável a todo o período em que um especialista atue como membro do SPT²⁰⁷.

Embora o Artigo 35 do OPCAT não se refira a privilégios e imunidades que sejam atribuídos a especialistas adicionais que integrem uma delegação de visita do SPT nos termos do Artigo 13(3), especialistas adicionais devem ser considerados especialistas em missões durante a visita a um país e, por isso, devem possuir os privilégios e imunidades previstos no Artigo 22²⁰⁸.

O Artigo 35 do OPCAT também faz referência específica à Seção 23 da Convenção das Nações Unidas sobre Privilégios e Imunidades, a fim de fornecer uma salvaguarda importante contra a má-utilização de privilégios e imunidades. A Seção 23 qualifica a Seção 22 mediante a previsão de que os privilégios e imunidades conferidos a um indivíduo nos termos desta última não devem ser utilizados para o benefício pessoal daquele indivíduo e que eles podem ser abdicados sem prejuízo dos interesses das Nações Unidas. O Secretário-Geral das Nações Unidas também pode abdicar de tais privilégios ou imunidades caso entenda que eles impediriam o curso da justiça. Por exemplo, caso um membro do SPT seja processado durante o cumprimento de seus deveres, pela prática de um crime não relacionado

²⁰⁶ Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, Série de Tratados da ONU No. 15, de 13 de fevereiro de 1946, Artigo VI, Seção 22.

²⁰⁷ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1182.

²⁰⁸ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1182.

à atuação do SPT, o Secretário-Geral das Nações Unidas poderia decidir que tais circunstâncias justificam a abdicção à imunidade de não ser processado²⁰⁹.

Artigo 35: Privilégios e imunidades dos membros do MPN

O Artigo 35 também garante aos membros do MPN privilégios e imunidades, haja vista que eles são essenciais para o exercício das atividades preventivas do órgão. Embora a redação do OPCAT não especifique a natureza de tais privilégios e imunidades, aqueles atribuídos aos membros do SPT nos termos do Artigo 35 devem servir como um modelo. Entretanto, a natureza exata da extensão e dos privilégios e imunidades conferidos aos membros do MPN devem ser especificados no texto legislativo doméstico que o(s) estabelecer²¹⁰. Tais disposições devem abranger a imunidade de prisão individual, detenção e revista de bagagem individual, bem como a imunidade de revista ou vistoria de papéis e documentos. Os membros do MPN devem também ser imunes contra ações relativas às suas palavras, ditas ou escritas, ou atos realizados no exercício de seus deveres relativos ao MPN²¹¹. Disposições sobre privilégios e imunidades devem garantir também que não haverá interferência sobre as comunicações relativa ao exercício das atribuições pelos membros do MPN.

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:

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

²⁰⁹ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1182.

²¹⁰ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1183.

²¹¹ Para mais informações, vide APT, *NPM Guide*, pp.42-45.

Esta disposição é diretamente relacionada aos privilégios e imunidades conferidos aos membros do SPT, consoante disposto no Artigo 35. O Artigo 36 prevê os deveres correspondentes de uma delegação de visita do SPT a um país. O Artigo 36 assegura que os membros do SPT não utilizem sua posição para impedir o cumprimento das leis e regulamentos nacionais comuns de um Estado-Parte. O Artigo 36 também é relacionado ao Artigo 2, que dispõe que o SPT seja guiado pela Carta das Nações Unidas e pelos princípios da imparcialidade e objetividade. Note-se que o Artigo 36 somente é aplicável durante visitas a países, enquanto o Artigo 35 é aplicável durante todo o período em que um indivíduo atue no SPT.

Este artigo pode ser interpretado com o sentido de que membros do SPT devem respeitar não somente a legislação criminal doméstica e os costumes religiosos e tradicionais, mas também a “normativa prisional, os códigos de processo penal e outras leis similares aplicáveis ao público em geral”²¹². Entretanto, tal interpretação restrita pode, na prática, prejudicar a capacidade de o SPT conduzir verdadeiramente visitas preventivas eficazes por meio da imposição de restrições indevidas sobre seu trabalho. Isto seria contrário a disposições específicas do OPCAT, tais como o Artigo 14 (que relaciona os poderes a serem conferidos ao SPT no curso de uma visita a um país). No mesmo sentido, os Estados-Partes não podem utilizar o Artigo 36 para prejudicar o SPT no exercício de suas atribuições. Também, os membros do SPT não podem utilizar abusivamente os direitos, privilégios e imunidades que lhes forem conferidos nos termos do OPCAT em seu benefício pessoal²¹³.

O Artigo 36 não prevê expressamente a possibilidade de especialistas adicionais participarem em uma visita a um país pelo SPT. No entanto, esta disposição deve ser interpretada como permitindo tal possibilidade; como parte de uma equipe de visita, e que tais especialistas adicionais devem possuir os poderes e garantias que os membros do SPT possuem em relação à execução de seus deveres.

²¹² Para uma interpretação crítica do Artigo 36, vide Nowak e McArthur, *The UNCAT*, pp.1188-1189.

²¹³ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1189.

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.

O Artigo 37 contém uma disposição padrão prevista nos tratados das Nações Unidas que determina que o OPCAT seja traduzido nos idiomas oficiais desta organização, assegurando-se que as traduções não alterem de nenhum modo as disposições do tratado e as obrigações ali previstas. No entanto, conforme acima discutido, as versões em idiomas distintos do Artigo 24 levantaram algumas questões relativas à coerência e à interpretação do OPCAT. Contudo, a interpretação do Artigo 24 foi oficialmente esclarecida e as alterações nos textos originais foram adotadas²¹⁴.

O Artigo 37(2) reflete o Artigo 33 da UNCAT de modo que, conforme o Artigo 102(1) da Carta das Nações Unidas e do Artigo 80 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, o Secretário-Geral das Nações Unidas é designado o depositário do OPCAT²¹⁵.

²¹⁴ Vide os comentários sobre o Artigo 24 neste Capítulo.

²¹⁵ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1192.

2

Comentários aos artigos do OPCAT

Capítulo III

O Subcomitê de Prevenção da Tortura

Índice

1. Introdução
2. Um panorama do Subcomitê de Prevenção da Tortura
3. Funções Consultivas: a implementação do OPCAT e o desenvolvimento de políticas
4. Função operacional: o monitoramento de centros de detenção
5. Cooperação com atores externos
6. O engajamento da sociedade civil com o SPT

1. Introdução

O Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (SPT) é um novo tipo de órgão de tratado do sistema de direitos humanos da ONU. Ele tem um mandato puramente preventivo, concentrado num enfoque proativo e contínuo de prevenção da tortura e outros maus tratos¹. Tem como objetivo complementar e aprimorar o enfoque mais reacionário do Comitê da ONU contra a Tortura (CAT), especificamente, e de outros órgãos de tratados e especialistas em geral². O trabalho do SPT é guiado pelos princípios da confidencialidade, imparcialidade, não seletividade, universalidade e objetividade, conforme o Artigo 2(3) do OPCAT. Ele tem duas funções inter-relacionadas: uma função consultiva, envolvendo a implementação do OPCAT e o desenvolvimento de políticas, e uma função operacional, concernente ao monitoramento de centros de detenção. O SPT deve operar em cooperação com os Estados-Partes, os mecanismos preventivos nacionais (MPN) e outros atores internacionais, regionais e nacionais que atuam no campo da prevenção da tortura, a fim de fortalecer a proteção das pessoas privadas de liberdade³.

O SPT começou a operar em fevereiro de 2007, após a entrada em vigor do OPCAT, em junho de 2006. Portanto, encontra-se nos primeiros estágios de desenvolvimento das suas próprias políticas e métodos de trabalho, bem como das suas orientações gerais sobre ambas a implementação do Protocolo e a prevenção da tortura e outros maus tratos.

Este capítulo busca fornecer aos nacionais interessados dos Estados-Partes e signatários do OPCAT, assim como a outros atores, informações detalhadas sobre o SPT. Deste modo, o capítulo explora o mandato do SPT, seus métodos de trabalho e suas relações de cooperação com os Estados-Partes, os MPN, o CAT, outros órgãos e especialistas, e as organizações da sociedade civil. Fontes públicas de informação sobre o funcionamento do SPT são limitadas, pois seu trabalho é geralmente restrito pelo princípio da confidencialidade. Para escrever este capítulo, utilizou-se a informação que estava disponível

¹ Vide a Seção 7.1 do Capítulo I deste Manual.

² Vide o comentário aos Artigos 5-16 no Capítulo II deste Manual; e a Seção 2.1 do Capítulo 1.

³ Vide OPCAT, Artigos 2(4), 11(c), 12(c), 20(f) e 31.

publicamente no momento de sua elaboração, incluindo os relatórios anuais do SPT, comunicados de imprensa e relatórios que foram publicado das visitas do SPT aos países. Este capítulo também faz propostas a respeito de áreas do SPT que atualmente estão sendo desenvolvidas e refinadas.

2. Um panorama do SPT

2.1 Mandato preventivo

O SPT tem declarado que seu propósito fundamental é a “identificação do risco da tortura”⁴. Ao invés de reagir quando violações ocorrem, o Subcomitê faz parte de um sistema inovador e proativo de monitoramento de centros de detenção que objetiva prevenir que as violações aconteçam. O enfoque preventivo do SPT se baseia na premissa de um diálogo cooperativo com os Estados-Partes e os MPN, muito do qual é conduzido de forma confidencial, conforme permitido pelo OPCAT⁵.

O Artigo 11 do OPCAT estabelece o mandato preventivo do SPT e desenha suas duas funções complementares⁶. Primeiro, o SPT deve aconselhar sobre a proteção das pessoas privadas de liberdade através de observações e recomendações aos Estados-Partes e aos MPN. Neste sentido, o Subcomitê pode comentar sobre medidas legislativas, administrativas e judiciais, dentre outras. Ele também emite interpretações fidedignas do OPCAT, conselhos sobre sua implementação e observações gerais sobre amplos assuntos relacionados com o tema da tortura. Finalmente, o Subcomitê aconselha os Estados-Partes e os MPN sobre a designação, estabelecimento e funcionamento destes órgãos. No que tange ao funcionamento dos MPN, o SPT também pode prover capacitação e assistência técnica.

4 Declaração ao apresentar o segundo relatório anual do SPT ao Comitê contra a Tortura. Vide “*Committee against Torture meets with Subcommittee on Prevention of Torture*”, Comunicado de imprensa de 2 de maio de 2009, disponível em [www.unog.ch/http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpNewsByYear_en\)/02A16C255B95E900C12575B40051FA5A?OpenDocument](http://www.unog.ch/http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpNewsByYear_en)/02A16C255B95E900C12575B40051FA5A?OpenDocument)

5 OPCAT, Artigos 2 e 11(b)(ii).

6 Os artigos subsequentes do OPCAT elencam em maiores detalhes os direitos e deveres dos Estados-Partes: vide o Capítulo II deste Manual.

O SPT tem o dever de permanecer diretamente em contato com os MPN: desenvolver relações construtivas com tais entes é tão importante quanto as outras funções do Subcomitê⁷. Ademais, o SPT deve conduzir visitas a todos os Estados-Partes do OPCAT com o fim de monitorar seus centros de detenção para ser capaz de emitir recomendações e observações sobre como aprimorar os sistemas de privação de liberdade. Assim, as funções consultiva e operacional do SPT são inter-relacionadas.

Entretanto, devido a muitas restrições, o SPT tem dado mais atenção à implementação do seu mandato operacional do que à sua função consultiva. O Subcomitê atualmente está explorando soluções criativas para assegurar a implementação ampla do seu mandato.

2.2 Formação do SPT

O artigo 6 do OPCAT trata do processo de nomeação dos membros do SPT⁸, bem como especifica que somente seus Estados-Partes podem apresentar candidatos e nomear membros do Subcomitê. O Protocolo não especifica nenhum procedimento particular que os Estados-Partes devam seguir em seu âmbito interno para tomar as decisões sobre quem indicar como seu candidato nacional ao SPT. Porém, como explicado doravante, o processo nacional de seleção deve assegurar que os candidatos tenham as qualidades, as capacidades e a competência técnica essenciais, além da independência descritas no Artigo 5 do OPCAT⁹. É crucial que os Estados-Partes implementem um processo de seleção participativo e transparente¹⁰. O Artigo 5 também elabora uma série de fatores importantes relacionados à composição do SPT como um todo que devem ser considerados quando da eleição de seus membros.

7 Vide o Artigo 11(b)(ii) do OPCAT. Para uma análise detalhada deste artigo, vide o Capítulo II deste Manual.

8 Vide o comentário no Capítulo II deste Manual.

9 Vide o comentário no Capítulo II deste Manual.

10 APT, *The Subcommittee on Prevention of Torture: Guidance on the selection of candidates and the election of members*, OPCAT Briefing, APT, Geneva, 2010. Disponível em www.apr.ch. Vide também o comentário ao Artigo 6 do OPCAT no Capítulo II deste Manual.

O SPT inicialmente continha 10 membros, embora o OPCAT determine que este número cresça para 25 com a ratificação ou acessão do 50º Estado¹¹. Este aumento no número de membros é desenhado para que, na medida em que a quantidade de Estados-Partes aumente, o SPT mantenha sua capacidade de visitá-los regularmente e de construir o diálogo com estes últimos e os MPN¹².

2.2.1 Independência

A importância de que os órgãos do OPCAT sejam – e pareçam ser – independentes é ressaltada no texto do tratado. Apesar da nomeação pelos Estados-Partes, o Artigo 5(6) requer que os membros do SPT exerçam suas funções de maneira independente e imparcial, livre de interferência dos Estados-Partes. Isto é preciso para o SPT trabalhar efetivamente e com autoridade junto a todos os atores relevantes, incluindo os MPN, autoridades dos Estados-Partes, pessoas privadas de liberdade, funcionários dos centros de detenção, e organizações da sociedade civil. Do mesmo modo, os Estados-Partes têm o dever de nomear e eleger como membros do SPT pessoas independentes das suas autoridades. Ademais, eles não podem exercer influência sobre os membros do Subcomitê na execução de suas funções¹³. Os membros do SPT também têm a responsabilidade pessoal de demonstrar independência na execução do mandato do SPT.

2.2.2 Habilidades, competência técnica e disponibilidade

O OPCAT não indica as qualidades e competências básicas requeridas para um membro do SPT. No entanto, o tratado reconhece que o trabalho preventivo abrange uma série de assuntos relacionados à administração da justiça. O Artigo 5(2) reza que os membros do SPT deverão ser:

11 OPCAT, Artigo 5(1). Depois da ratificação da Suíça em 24 de setembro de 2009, o número de Estados-Partes ascendeu a 50. Portanto, o número de membros do SPT aumentará para 25 em fevereiro de 2011. Para uma lista dos atuais membros do SPT, vide www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm.

12 Vide o comentário ao Artigo 5(1) do OPCAT no Capítulo II deste Manual; e Manfred Nowak e Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention against Torture: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, 2008, p.946.

13 OPCAT, Artigos 2, 14, 18, 21 e 35.

escolhidos entre pessoas de elevado caráter 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.

Especialistas de áreas importantes relacionadas à privação de liberdade e à prevenção da tortura podem incluir aquelas pessoas com:

- Relevante experiência médica;
- Relevante experiência jurídica;
- Experiência em policiamento e/ou administração de centro de detenção; e
- Formação profissional distinta, incluindo assistentes sociais, antropólogos, especialistas em educação e capacitação, e assim por diante¹⁴.

Os membros do SPT devem demonstrar um entendimento holístico e um compromisso com a prevenção da tortura e outras formas de maus tratos. Eles devem estar dispostos a auxiliar no desenvolvimento de uma visão do mandato do SPT, e contribuir para o desenvolvimento contínuo do Subcomitê e da implementação do OPCAT.

Junto ao compromisso com o enfoque preventivo do OPCAT, recomenda-se que os membros do SPT tenham:

- Experiência em monitorar centros de detenção no âmbito nacional;
- Habilidades de análise e escrita para pesquisar, escrever relatórios e editar; e
- Experiência de trabalho com uma ampla variedade de atores, incluindo altos funcionários dos governos, autoridades penitenciárias, pessoas privadas de liberdade, e grupos vulneráveis e marginalizados¹⁵.

14 Vide o comentário ao Artigo 5(2) do OPCAT no Capítulo II deste Manual.

15 APT, *The Subcommittee on Prevention of Torture: Guidance on the selection of candidates and the election of members*, OPCAT Briefing, APT, Geneva, 2010. Disponível em www.appt.ch.

É recomendado que os membros do SPT também tenham as seguintes habilidades, capacidades e conhecimentos adicionais:

- Habilidades pessoais, empatia com pessoas privadas de liberdade, sensibilidade cultural, espírito de equipe, e a habilidade de lidar com situações e ambientes de estresse (e.g. visitas aos países); Habilidades de comunicação, incluindo proficiência nos idiomas oficiais da ONU; e
- Habilidades de negociação.

Adicionalmente, os primeiros anos de funcionamento do SPT demonstraram a necessidade de que seus membros tenham:

- Disponibilidade para conduzir, a pedido, diversas visitas por ano;
- Disponibilidade para participar das três sessões do SPT em Genebra¹⁶; e
- Autonomia financeira¹⁷.

2.2.3 Composição

Os Artigos 5(3) e 5(4) indicam que o SPT deve ter representação equitativa de diferentes regiões geográficas, “civilizações” e sistema jurídicos, bem como assegurar um equilíbrio de gênero em sua composição. Estes requisitos refletem o sistema da Carta da ONU que, sob o Artigo 2 do OPCAT, guia o SPT. Conseguir este equilíbrio é um desafio estratégico para os Estados-Partes que deve ser levado em consideração na eleição dos membros do SPT.

O SPT tem o potencial de operar em todas as regiões do mundo, principalmente através das visitas *in loco* aos Estados-Partes do OPCAT. O enfoque do SPT para seu mandato, e para prevenir a tortura em geral, não deve ser dominado

16 Exige-se formalmente dos membros do SPT que estejam disponíveis para as três sessões anuais, cada uma com duração de uma semana, e para ao menos uma visita *in loco*, com duração aproximada de duas semanas, incluindo a preparação e o seguimento. Os membros do SPT também podem receber convites *ad hoc* para participar de seminários, conferências e capacitações relacionadas ao OPCAT. Deste modo, os integrantes do SPT devem estar disponíveis por aproximadamente seis a oito semanas por ano.

17 Os membros do SPT não recebem qualquer quantia remuneratória por sua participação nas sessões do Subcomitê ou nas missões aos países. Contudo, eles recebem o pagamento dos gastos de viagem e diárias de subsistência da ONU para sua participação nestas atividades específicas.

por um país ou região particular. Por isto, a distribuição geográfica dos membros do Subcomitê é necessária para fortalecer a capacidade analítica, a imparcialidade e a independência deste órgão, conforme o Artigo 5 do OPCAT. Por esta razão, de acordo com o Artigo 5(5), “Não haverá dois membros [...] nacionais do mesmo Estado”. Isto assegura que o SPT não seja dominado por um Estado-Parte (ou um pequeno segmento de Estados-Partes), o que poderia criar (ou parecer criar) parcialidade. De fato, a Assembléia Geral da ONU tem frisado a necessidade de assegurar uma distribuição geográfica equitativa na composição dos órgãos dos tratados de direitos humanos¹⁸. A primeira composição do SPT incluía três membros da Europa Ocidental, três da Europa Oriental e quatro da América Latina¹⁹. De forma similar, o Subcomitê tem reconhecido que a “distribuição geográfica equitativa nesta composição” provê ao “Subcomitê uma maior legitimidade e aceitação, além de enriquecer seu trabalho”²⁰.

Outrossim, a experiência tem mostrado que o equilíbrio de gênero, o qual é um importante elemento para qualquer órgão de tratado de direitos humanos, é essencial para o monitoramento efetivo da detenção. O OPCAT encoraja fortemente os Estados-Partes a considerar devidamente este equilíbrio no SPT como um todo, tendo em mente os princípios de igualdade e não-discriminação²¹. Porém, a primeira composição do SPT incluía apenas duas mulheres (uma das quais se tornou a Presidente). Esta renunciou em 2007, deixando apenas uma mulher como membro da primeira formação do SPT. Portanto, em seu terceiro relatório anual, o SPT enfatizou a importância de uma representação equilibrada de gênero²².

Finalmente, os Estados-Partes devem considerar de forma cuidadosa a importância de selecionar os indicados ao SPT com uma ampla variedade

18 Por exemplo, vide Assembléia Geral da ONU, *Resolution on equitable geographical distribution in the membership of the human rights treaty bodies*, UN Doc. A/RES/63/167, adotada em 19 de fevereiro de 2009.

19 De acordo com as divisões geográficas utilizadas pela ONU, inclusive pela Assembléia Geral.

20 SPT, *Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, April 2009 to March 2010*, CAT/C/44/2, de 25 de março de 2010, §21.

21 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.986.

22 SPT, *Third annual report*, §6.

de especialidades técnicas. Por exemplo, a maioria dos primeiros membros do SPT era formada por profissionais da área jurídica, enquanto dois eram da área de saúde. Em verdade, em seu terceiro relatório anual, o SPT ressaltou a importância de áreas específicas de conhecimento, inclusive o campo da saúde²³.

Além disso, a nomeação de membros do SPT a partir de grupos que estão em uma situação particular de risco nos centros de detenção (e.g. portadores de necessidades especiais, pessoas idosas e minorias étnicas) deve ser encorajada. De modo semelhante, deve-se levar em conta a nomeação de ex detentos e/ou sobreviventes de tortura. Estas pessoas podem oferecer uma compreensão crítica tanto em assuntos específicos de detenção, como em matéria de sistemas de privação de liberdade e, em consequência, promover um entendimento holístico destes temas discutido.

2.2.4 Compatibilidade com outras funções

O OPCAT é silente sobre o tema da compatibilidade entre integrar o SPT e exercer outras funções: o Artigo 5(6) somente estipula que o membros do SPT deverão “servir em sua capacidade individual [...] [e] ser acessíveis para servir eficazmente ao Subcomitê. Potenciais incompatibilidades no exercício duplo de funções no MPN e no SPT, ou neste e nos órgãos regionais de monitoramento (e.g. o Comitê Europeu para Prevenção da Tortura)²⁴, deve ser explorado ao passo que o Subcomitê avança. Por um lado, a experiência de trabalho dos membros nos MPN e/ou nos órgãos regionais de monitoramento pode ajudar a fortalecer a cooperação do Subcomitê com estes órgãos, facilitar o intercâmbio de melhores práticas no monitoramento dos centros de detenção e reforçar o entendimento destes órgãos sobre o funcionamento e o mandato do SPT. Por outra parte, os Estados devem atuar com cautela ao selecionar os atuais membros dos MPN e/ou dos organismos regionais de monitoramento como candidatos ao SPT. Entre os dez primeiros membros do Subcomitê (2007-2008), dois eram à época e dois haviam sido membros do CPT. Esta experiência revela que o enfoque dos membros servindo nos órgãos regionais de monitoramento é geralmente adaptada a culturas institucionais e métodos de trabalho

²³ SPT, *Third annual report*, §6.

²⁴ Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT).

específicos. Portanto, acumular dois mandatos, embora preventivos, no nível global e regional pode ser complicado, já que os membros atuarão em contextos diferentes em suas capacidades, com diversos meios e recursos, com diferentes (e talvez conflitantes) perspectivas. Além disso, os membros do SPT devem estar disponíveis para servi-lo através da participação nas visitas *in loco*, nas sessões e nas outras atividades relacionadas ao OPCAT. Embora nenhum dos primeiros dez membros do SPT tenha também assumido as responsabilidades de um MPN, não será improvável que no futuro próximo membros dos MPN sejam nomeados para formar parte do Subcomitê – e isto merece consideração. Como as funções de membro do MPN consomem bastante tempo, os integrantes destes órgãos não seriam candidatos apropriados para o SPT. A combinação destas duas funções poderia comprometer a efetividade ambos os órgãos. Todavia, antigos membros dos MPN e dos órgãos regionais de monitoramento poderiam trazer experiências úteis ao SPT sem enfrentar as dificuldades de exercer dois mandatos.

2.3 As funções organizacionais e administrativas do SPT

2.3.1 O Regimento do SPT

O Subcomitê, como outros órgãos de tratados da ONU (como o CAT e o Comitê de Direitos Humanos)²⁵, tem o poder de definir seus próprios métodos de trabalho. Com este fim, o SPT elaborou e adotou seu regimento de acordo com o Artigo 10(2) do OPCAT²⁶. O regimento é uma ferramenta essencial que permite a um órgão de tratado interpretar e expandir os detalhes dos seus mandatos; aclarar seus métodos de trabalho e esclarecer os procedimentos internos, particularmente os processos para a tomada de decisão. Por exemplo, o regimento do CAT inclui informação sobre suas sessões, agenda, audiências públicas e privadas, procedimentos de relatórios e disseminação destes e de outros documentos. O Artigo 10(2) do OPCAT obriga o Subcomitê a incluir no regimento informação acerca do número

²⁵ Vide UNCAT, Artigo 18; e Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Artigo 39(2).

²⁶ Vide o comentário a este respeito no Capítulo II deste Manual.

requerido de membros para constituir o quórum mínimo das sessões e para a tomada de decisão por maioria.

Publicar o regimento do SPT representaria um meio útil para informar aos atores interessados sobre os métodos de trabalho e o funcionamento deste órgão. Entretanto, ao contrário da prática de outros órgãos de tratado da ONU, e apesar da importância deste documento, o regimento do SPT ainda não foi tornado público.

2.3.2 Sessões do SPT

O OPCAT especifica que o SPT deve reunir-se pela quantidade de vezes estabelecida no seu regimento²⁷. Na prática, o Subcomitê se reúne três vezes por ano (normalmente em fevereiro, junho e novembro) em Genebra, Suíça. Cada sessão dura uma semana e uma delas é programada para coincidir com uma das sessões do CAT²⁸. As datas das sessões do Subcomitê são anunciadas na sua página *web*, juntamente com seu programa de trabalho de campo (incluindo visitas em *in loco*) para o próximo ano.

O Artigo 10(2)(c) do OPCAT determina que o Subcomitê se reúna *in camera* (e.g. em privado). Esta previsão deve ser lida em conjunto com o Artigo 2, que requer que o SPT seja guiado pelo princípio da confidencialidade devido ao seu enfoque preventivo e à natureza sensível das missões nos países que ele realiza²⁹. Ao contrário da prática de outros órgãos de tratados, incluindo o CAT, a agenda das sessões do SPT não é publicada. No seu primeiro ano de atividades, a maioria das sessões do SPT foi dedicada ao trabalho organizacional, incluindo planejamento estratégico; elaboração de critérios de seleção para visitas aos países; desenvolvimento de metodologias de trabalho de campo e sistemas de compilação de notas das visitas; produção de material promocional; e elaboração, discussão e adoção dos relatórios das visitas³⁰. Nos anos seguintes, o foco das sessões do SPT passou a ser a preparação e o seguimento das visitas aos países (e.g. planejamento das visitas e discussão e adoção de relatórios de missões aos países), planejamento estratégico e discussão e informação sobre os Estados-Partes do OPCAT

²⁷ OPCAT, Artigo 10(3).

²⁸ Para mais informações, vide as Seções 5.1.2 e 5.1.3 neste Capítulo.

²⁹ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.981.

³⁰ SPT, *First annual report*, §58.

e os MPN³¹. O programa de trabalho do SPT, que identifica os países que serão publicados no ano seguinte, é definido geralmente em novembro.

O Subcomitê também usa sessões para implementar seu mandato cooperativo, reunindo-se com um vasto universo de atores, dentre eles³²:

- Representantes das missões permanentes dos Estados-Partes perante a ONU (para preparar missões vindouras do SPT nos países)³³,
- MPN,³⁴
- Órgãos e mecanismos da ONU (e.g. o CAT, o Relator Especial da ONU sobre Tortura e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados)³⁵.
- Mecanismos regionais (e.g. o CPT e os Relatores Especiais da Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos)³⁶
- Organizações internacionais e regionais (e.g. o CICV, o Conselho da Europa, o Escritório para Instituições Democráticas e Direitos Humanos da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa)³⁷; e

³¹ SPT, *Second annual report of the UN Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2008 to March 2009*, UN Doc. CAT/C/42/2, de 7 de abril de 2009, §77; e SPT, *Third annual report*, §78.

³² Para mais informações sobre a cooperação do SPT com outros atores, vide a Seção 5 neste Capítulo.

³³ SPT, *Second annual report*, §77; e SPT, *Third annual report*, §78.

³⁴ Por exemplo, durante sua sessão de novembro de 2007, o SPT se reuniu com o MPN mexicano (a Comissão Nacional de Direitos Humanos) a seu pedido. Vide: SPT, *First annual report*, §26. Igualmente, durante sua 5ª sessão (em junho de 2008), o Subcomitê se reuniu com o MPN da Estônia (a Chancelaria de Justiça). Vide: SPT, *Second annual report*, §37.

³⁵ Durante suas sessões, o SPT regularmente celebra encontros com o Relator Especial da ONU sobre a Tortura. Vide: SPT, *Second annual report*, §48. Em sua 9ª sessão (em novembro de 2009), o SPT também se reuniu com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Vide: SPT, *Third annual report*, §63.

³⁶ SPT, *Third annual report*, §67.

³⁷ Por exemplo, durante sua 8ª sessão (em junho de 2009), o SPT se reuniu com o CICV. Vide: SPT, *Third annual report*, §64.

- Organizações da sociedade civil, tais como as do Grupo de Contato do OPCAT³⁸.

2.3.3 Organização Interna³⁹

O Artigo 10(1) versa que o SPT deve eleger seus oficiais por um mandato renovável de dois anos. O Subcomitê decidiu eleger um presidente e dois vice-presidentes. Entretanto, isto pode mudar com o aumento do número de membros do Subcomitê para 25. Seu trabalho é apoiado por uma secretaria permanente em Genebra no Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH).

Os membros do SPT são providos de um sistema de rede seguro para assegurar a proteção das informações e dados sensíveis e confidenciais coletados no marco das atividades do Subcomitê⁴⁰.

3. Funções Consultivas: implementação do OPCAT e desenvolvimento de políticas

Conforme discutido⁴¹, o mandato do SPT engloba duas funções inter-relacionadas. Uma dimensão essencial do mandato preventivo do SPT é sua função consultiva, que concerne primariamente interpretar e monitorar a implementação do OPCAT nos Estados-Partes. Embora o SPT regularmente execute sua função consultiva no contexto das missões nos países, ele não tem que conduzir uma missão antes de fornecer tal assessoria. O papel consultivo do Subcomitê envolve atividades diferentes, mas vinculadas, incluindo aconselhar e cooperar com os Estados-Partes e os MPN, e cooperar com o CAT e outros órgãos regionais e internacionais. O SPT está desenvolvendo atualmente esta área do seu mandato, explorando maneiras

38 O Grupo de Contato do OPCAT congrega certas organizações e instituições acadêmicas que apoiam a ratificação e implementação deste tratado, a saber: a Anistia Internacional, a APT, o Centro de Implementação de Direitos Humanos da Universidade de Bristol, a Federação Internacional de Ações dos Cristãos para Abolir a Tortura; o Centro de Ativismo da Deficiência Mental; a Organização Mundial contra a Tortura; a Reforma Penal Internacional; e o Centro de Pesquisa para Vítimas de Tortura. Para outras informações sobre o referido grupo, vide a Seção 5.5.1 neste Capítulo.

39 Cf. Seção 6 do Capítulo IV deste Manual.

40 SPT, *First annual report*, §65.

41 Vide a Seção 2.1 neste Capítulo.

criativas de implementar sua função consultiva. O provimento de orientação e conselhos é o domínio no qual o SPT poderia, no futuro, ter um impacto maior na prevenção da tortura e outros maus tratos.

3.2 Conselhos sobre o OPCAT e observações gerais sobre tortura e outros maus tratos

O mandato do SPT de prover interpretações com autoridade sobre o OPCAT, e orientação e observações sobre assuntos relacionados à tortura, é primordial para seu papel consultivo. Segundo o Artigo 16(3), o Subcomitê deve apresentar um relatório público anual sobre suas “atividades” ao CAT. O relatório anual é dos poucos documentos publicados pelo Subcomitê sobre seu trabalho preventivo⁴². Portanto, o SPT tem aproveitado a oportunidade que seus relatórios anuais representam para ir além da descrição das suas atividades. Ao invés disso, ele tem usado estes documentos como ferramentas para disseminar suas interpretações do OPCAT, informações sobre seu próprio mandato e seus métodos de trabalho, e aconselhar sobre a implementação do Protocolo. Por exemplo, no seu primeiro relatório anual, o SPT incluiu informações sobre a interpretação e o escopo do seu mandato preventivo, bem como orientações preliminares sobre o desenvolvimento contínuo dos MPN. O segundo relatório anual⁴³ incluiu (no anexo) uma análise detalhada do Protocolo de Istambul como ferramenta preventiva⁴⁴. No seu terceiro relatório, o SPT resumiu as recomendações emitidas nos primeiros relatórios sobre visitas aos países, referentes aos MPN, sistemas legais e institucionais de prevenção da tortura e também uma série de assuntos recorrentes concernentes aos centros de privação de liberdade⁴⁵.

42 No momento da elaboração deste Manual, o SPT tinha emitido três relatórios anuais, os quais estão disponíveis em: www.ohchr.org.

43 SPT, *Second annual report*, Anexo VII.

44 Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, Protocolo de Istambul: Manual para a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Série de Formação Profissional No. 8. Nações Unidas, Nova Iorque e Geneva, 9 de agosto de 1999.

45 SPT, *Third annual report*, §31.

Consoante indicado em seu terceiro relatório, o SPT pretende estender seus comentários e observações em seus próximos relatórios⁴⁶.

Nenhum detalhe sobre os achados das visitas *in loco* é incluído nos relatórios anuais do SPT, de acordo com o princípio da confidencialidade estabelecido pelo Artigo 16(1) do OPCAT. No entanto, conforme o Artigo 11(b)(iii), o Subcomitê pode usar seus relatórios anuais para comunicar recomendações e observações gerais sobre os assuntos relacionados aos MPN e/ou o fortalecimento da proteção das pessoas privadas de liberdade.

Como se denota dos relatórios sobre as missões nos países do SPT que têm sido publicados pelos Estados-Partes correspondentes, o Subcomitê tem adotado três níveis de análise temática da prevenção da tortura em tais documentos. Estes três níveis exploram:

1. O sistema legal, a normativa e as regulamentações do Estado-Parte;
2. Os sistemas institucionais do Estado-Parte; e
3. Outras práticas ou comportamentos que poderiam levar à tortura e a outras formas de maus tratos⁴⁷.

3.3 Conselhos sobre o desenvolvimento dos MPN

O papel do Subcomitê com relação aos MPN é um elemento crucial da função consultiva. Este aspecto do seu mandato preventivo atinge o propósito central do OPCAT: fortalecer as medidas nacionais de prevenção contra a tortura e outros maus tratos. O SPT também tem conhecimento de que

⁴⁶ SPT, *Third annual report*, §32.

⁴⁷ SPT, *Second annual report*, §12. Vide também SPT, *Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to the Maldives*, UN Doc. CAT/OP/MDV/1, de 26 de fevereiro de 2009, § 17-64; SPT, *Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Paraguay*, UN Doc. CAT/OP/PRY/1, de 7 de junho de 2010, § 21-55; SPT, *Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Honduras*, UN Doc. CAT/OP/HND/1, de 10 de fevereiro de 2010, §75-138; e SPT, *Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Mexico*, UN Doc. CAT/OP/MEX/1, de 31 de maio de 2010, § 34-82. Outras ferramentas chave de análise incluem o enfoque holístico da APT sobre a prevenção da tortura, o qual identifica políticas públicas e a administração e gerenciamento de centros de detenção, como elementos chave: vide a Seção 3.3 do Capítulo V deste Manual.

isto “formará uma parte importante de cada visita”⁴⁸. Esta função do SPT em relação aos MPN tem quatro dimensões essenciais:

- Aconselhar os Estados-Partes sobre o estabelecimento ou designação dos MPN (sob o Artigo 11(b)(i)); Aconselhar os Estados-Partes sobre as capacidades e mandatos dos MPN (sob o Artigo 11(b)(iv));
- Aconselhar os MPN diretamente (e, se necessário, confidencialmente) acerca da sua capacidade e funcionamento, fornecer-lhes assistência técnica e capacitação (sob o Artigo 11(b)(ii)); e
- Aconselhar os MPN sobre o fortalecimento da proteção dos detentos (sob o Artigo 11(b)(iii)).

3.3.1 Conselhos aos Estados-Partes sobre a designação e estabelecimento dos MPN

O SPT está apto a aconselhar diretamente os Estados-Partes sobre o estabelecimento e a designação dos MPN durante a realização ou o seguimento das missões nos países e/ou por ocasião das visitas de seguimento. Até o presente, as visitas *in loco* do Subcomitê têm se concentrado principalmente em monitorar os centros de detenção. Porém, estando fisicamente presente em um determinado país, o SPT geralmente aproveita a oportunidade para se reunir com os atores envolvidos na designação e estabelecimento dos MPN e, assim, discutir estes temas com as altas autoridades estatais. Inúmeros relatórios de visitas do SPT que foram tornados públicos revelam a discussão relativa à designação dos MPN⁴⁹.

Todavia, este aconselhamento não tem que se vincular a uma missão no país e isto, considerando que a habilidade do SPT em realizar visitas é limitada em razão da restrição de recursos, tem uma importância prática significativa. Restringir o fornecimento de consultoria ao contexto das visitas comprometeria o propósito do sistema preventivo estabelecido pelo OPCAT, pelo qual se espera que os componentes nacional e internacional se fortaleçam mutuamente.

⁴⁸ SPT, *First annual report*, Anexo V.

⁴⁹ A discussão destes temas em um relatório de visita depende em larga escala do nível de desenvolvimento do MPN no Estado-Parte. Por exemplo, o SPT acolheu a adoção de legislação estabelecendo um novo órgão (o Comitê Nacional de Prevenção da Tortura) como o MPN em **Honduras**. Vide SPT, *Report on the visit to Honduras*, §262-265. Cf. SPT, *Report on the visit to Paraguay*, §56-58.

O SPT também tem começado a usar seus relatórios anuais para disseminar orientações sobre a designação e estabelecimento dos MPN. No seu primeiro relatório anual, o Subcomitê desenvolveu orientações preliminares sobre o estabelecimento e o desenvolvimento contínuo dos MPN⁵⁰. Estas orientações ressaltam os caracteres necessários para assegurar que os MPN preencham os requisitos elencados na Parte IV do OPCAT, sendo desenhadas para auxiliar aos:

- Atores nacionais no processo de designação dos MPN;
- Estados-Partes na criação de MPN independentes e efetivos; e
- MPN durante a fase de estabelecimento.

Por exemplo, a recomendação do SPT para estabelecer MPN através “de um processo público e transparente, incluindo a sociedade civil e outros atores envolvidos na prevenção da tortura” tem sido implementada em vários Estados signatários e partes do OPCAT⁵¹.

No contexto do diálogo cooperativo imaginado pelo OPCAT, os Estados-Partes são encorajados a informar ao SPT a designação ou estabelecimento dos MPN⁵², bem como facilitar o contato com estes últimos⁵³.

Poucos Estados-Partes cumpriram suas obrigações de acordo com o Artigo 17 durante o primeiro ano de operação do SPT. Por conseguinte, o Subcomitê tem adotado a prática de enviar regularmente a cada Estado-Parte uma carta para lembrar a expiração do prazo para a designação dos seus MPN⁵⁴. Como resultado destas comunicações, o Subcomitê publica uma lista dos MPN designados, bem como correspondências não confidenciais das autoridades estatais que fornecem informações sobre o processo de designação e estabelecimento⁵⁵. Por exemplo, seguindo uma comunicação

50 SPT, *Preliminary guidelines for the on-going development of NPM, First annual report*, §28; vide também o Anexo 2 deste Manual.

51 Vide APT, Situação dos Países no OPCAT, disponível em www.apt.ch; e Seção 6 do Capítulo IV deste Manual, o qual provê informações adicionais e exemplos práticos.

52 Artigo 17 do OPCAT.

53 OPCAT, Artigo 20(f). Vide comentário no Capítulo II deste Manual.

54 SPT, *Second annual report*, §34.

55 Para mais informações, vide www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/mechanisms.htm.

do SPT pedindo informação, o **Camboja** informou a este órgão através de carta sobre os progressos para instituir um MPN por decreto⁵⁶.

Os membros do SPT também participaram de consultas nacionais sobre as opções de MPN e atividades regionais. Em seu terceiro relatório, o Subcomitê indicou ter participado de 14 atividades deste tipo⁵⁷.

O SPT também pode fornecer comentários e observações sobre projetos de lei sobre os MPN. Tais comentários podem influenciar os processos nacionais em um estágio crítico do desenvolvimento destes mecanismos, razão pela qual representam uma ferramenta útil para ajudar o SPT a implementar seu mandato consultivo. Ao invés de analisar a adequabilidade da opção do MPN escolhido pelos atores nacionais, os comentários e as observações geralmente se concentram no cumprimento, pelo mecanismo proposto, dos requisitos previstos no OPCAT⁵⁸.

3.3.2 Conselhos sobre o funcionamento dos MPN

O SPT considera que o desenvolvimento do MPN é um processo contínuo e o monitora como uma parte integral do seu mandato preventivo⁵⁹. Este aspecto consultivo do mandato deve ser entendido em sentido amplo⁶⁰. Os dois principais beneficiários dos conselhos do SPT sobre o funcionamento dos MPN são os Estados-Partes e os próprios mecanismos. Tal como ocorre com o estabelecimento e a designação do MPN, o provimento de conselhos sobre o funcionamento destes organismos não é limitado aos Estados-Partes que tenham recebido visitas *in loco*.

• Informação relevante sobre o funcionamento do MPN

Com vistas a fornecer recomendações concretas e ajustadas sobre o funcionamento do MPN, o SPT precisa coletar informações relevantes. Com base nos Artigos 12(b), 14(1)(a) e 14(1)(b) do OPCAT, o Subcomitê

56 Vide Camboja, *Official Communication to the SPT*, em janeiro de 2009. Disponível em www.ohchr.org.

57 Por exemplo, em outubro de 2009, a APT convidou um especialista do Subcomitê a participar da sua missão ao **Benin** para promover a designação e o estabelecimento de um MPN efetivo. SPT, *Third annual report*, §41 e Anexo V.

58 Para outras informações, vide a Seção 6.2 d Capítulo IV deste Manual.

59 SPT, *First annual report*, §39.

60 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.995.

tem desenvolvido a prática de solicitar informações específicas aos Estados-Partes e aos MPN acerca do funcionamento destes últimos. O envio de relatórios anuais por tais mecanismos ao SPT está se tornando um meio proveitoso para o fornecimento de informações concretas sobre seu funcionamento⁶¹.

Outras fontes de informação incluem os mecanismos existentes de monitoramento, instituições nacionais de direitos humanos (INDH), organizações da sociedade civil e mecanismos regionais e internacionais. Com frequência, os relatórios destes atores representam fontes valiosas de informação.

O SPT pode querer coletar informação sobre os seguintes aspectos dos MPN⁶²:

- Legislação que os instituiu;
- Mandatos;
- Processo de indicação;
- Composição;
- Conhecimento técnico;
- Organização interna;
- Recursos;
- Métodos de trabalho;
- Atividades; e
- Relações com atores externos.

Entretanto, o SPT pode encontrar desafios em coletar informação prática e específica sobre os elementos de funcionamento dos MPN, sobretudo métodos de trabalho, se apenas de basear fontes externas e escritas de informação. O contato direto com os MPN é essencial para que o SPT os aconselhe adequadamente sobre seus funcionamentos.

⁶¹ Os relatórios anuais dos MPN estão disponíveis na página web do SPT: www.ohchr.org.

⁶² SPT, *Third annual report*, §39. Vide também a Seção 5.2 do Capítulo IV deste Manual.

• Conselhos aos Estados-Partes

Os Estados-Partes adquirem obrigações específicas a respeito dos MPN ao ratificar o OPCAT, incluindo as que se relacionam a:

- Prover aos MPN os poderes e as garantias necessárias, assim como recursos suficientes (humanos, financeiros e logísticos);⁶³
- Examinar suas recomendações;⁶⁴
- Estabelecer um diálogo cooperativo com seu(s) MPN (s);⁶⁵e
- Publicar o relatório anual dos MPN⁶⁶.

O fracasso em implementar pelo menos uma destas obrigações pode ter um impacto direto no funcionamento do MPN, pelo qual os Estados-Partes podem ser responsáveis.

Espera-se que o SPT entre em contato direto com os Estados-Partes a fim de brindar assistência, observações e comentários sobre o funcionamento do MPN da forma mais apropriada, dado o contexto nacional de cada Estado-Parte. Métodos chave de engajamento incluem os que seguem.

• Encontros bilaterais com as autoridades dos Estados-Partes.

Durante suas sessões em Genebra, o SPT se engaja com os Estados-Partes que receberão uma visita nos doze meses subsequentes. Ele também se engaja com Estados-Partes durante as visitas *in loco* e quando participam de atividades relacionadas ao OPCAT (e.g., seminários nacionais e oficinas de trabalho) nos quais as autoridades estatais estão presentes.

• Recomendações e observações, incluindo relatórios sobre missões nos países

Quando o país concernido tem um MPN designado, os relatórios do SPT sobre a visita *in loco* contêm recomendações e observações precisas sobre o

⁶³ OPCAT, Artigos 18-21. Vide o comentário no Capítulo II deste Manual.

⁶⁴ OPCAT, Artigo 22. Vide o comentário no Capítulo II deste Manual.

⁶⁵ OPCAT, Artigo 22.

⁶⁶ OPCAT, Artigo 23. Vide o comentário no Capítulo II deste Manual; e a Seção 4.3 do Capítulo V.

funcionamento do MPN⁶⁷. Algumas destas recomendações são diretamente direcionadas ao Estado-Parte correspondente, enquanto outras são dirigidas ao(s) MPN(s).

O Subcomitê também utiliza seus relatórios anuais para fazer orientações sobre assuntos específicos a respeito do funcionamento do MPN que interessam a todos os Estados-Partes e Signatários do OPCAT. Por exemplo, em seu terceiro relatório anual, o SPT dedicou uma seção aos “Assuntos relacionados ao estabelecimento de MPN”, na qual recomendou que quando uma INDH existente for designada como um MPN dever-se-ia discutir a constituição de uma unidade ou departamento separado para abrigar este mecanismo, com pessoal e orçamento próprios⁶⁸.

- **Conselhos aos MPN⁶⁹**

O SPT também é competente para aconselhar diretamente dos MPN em suas capacidades operacionais e auxiliá-los a identificar medidas que fortaleçam a proteção dos detentos, conforme estipulado nos Artigos 11(b)(ii) e 11(b)(iii). Isto exige que ambos estejam em contato direto, o que também é imprescindível para garantir sua independência⁷⁰.

Os contatos diretos entre os MPN e o SPT são frequentemente construídos durante as visitas do SPT aos países, principalmente através de encontros bilaterais⁷¹. Até o momento, nenhum recurso financeiro específico tem sido direcionado para outras formas de engajamento com os MPN, embora existam muitas opções:

- Encontros durante as sessões do SPT em Genebra;
- Participação nas atividades nos países no nível nacional;

67 Este foi o caso das **Maldivas**. Vide SPT, *Report on the visit to the Maldives*, §65-72. Para mais informações, vide também SPT, *Report on the visit to Mexico*, §24-32; e SPT, *Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden*, UN Doc. CAT/OP/SWE/1, de 10 de setembro de 2008, §19-42.

68 SPT, *Third annual report*, §51.

69 Vide a Seção 7.5 do Capítulo IV deste Manual.

70 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.997.

71 Vide SPT, *Report on the visit to Mexico*; SPT, *Report on the visit to Sweden*; e SPT, *Report on the visit to the Maldives*.

- Participação em encontros regionais de MPN, especialmente aqueles que se concentram no intercâmbio de informação sobre melhores práticas em relação às metodologias de monitoramento da detenção;⁷² e
- Comunicações escritas.

Adicionalmente, o SPT pode fornecer conselhos sobre os MPN sem estar em contato direto, através das seguintes ações:

- Revisão de relatórios (e.g. os relatórios anuais e as amostras dos relatórios de visitas do MPN); e
- Fornecimento de orientações gerais, bem como recomendações específicas, sobre o funcionamento através dos seus relatórios de visitas *in loco* e relatórios anuais.

4. Funções operacionais: monitoramento de centros de detenção

Outra dimensão essencial do mandato preventivo do SPT é sua função operacional, a qual se centra no monitoramento preventivo de centros de detenção nos Estados-Partes do OPCAT. O Artigo 2 deste instrumento garante ao SPT o acesso a todos os centros de detenção dentro da jurisdição e controle dos Estados-Partes. O Artigo 11(a) indica os deveres do SPT de visitar centros de detenção (conforme o Artigo 4) e fazer recomendações aos Estados-Partes acerca da proteção de pessoas privadas de liberdade contra a tortura e outros maus tratos. Os Artigos 4(1), 12(a) e 12(b) estabelecem ações correspondentes dos Estados-Partes de receber o SPT, brindar acesso a todos os centros de detenção e fornecer toda informação relevante solicitada pelo Subcomitê para permitir que este execute suas funções eficazmente. Como mencionado anteriormente, em seus primeiros anos de existência

72 Por exemplo, o Projeto dos MPN do Conselho da Europa (2010-2011) objetiva fortalecer a capacidade destes mecanismos designados para funcionar eficazmente, através da promoção de oficinas de trabalho temáticas e capacitação *in situ* sobre metodologias de monitoramento para diversos tipos de centros de detenção. Os membros do SPT estão envolvidos no projeto como especialistas. A APT trabalha como parceira na implementação. Para mais informações, vide www.appt.ch.

o SPT se concentrou em suas funções operacionais a fim de desenvolver seus métodos de trabalho e metodologias de visitas⁷³.

4.1 Escolha dos países para receber as missões do SPT

O SPT selecionou por sorteio os primeiros Estados-Partes a serem visitados (**Ilhas Maurício, Maldivas e Suécia**), de acordo com o Artigo 13(1) do OPCAT. Desde então o Subcomitê tem acordado critérios para a seleção dos países que receberão visitas, considerando os seguintes fatores: datas de ratificação do Protocolo; estabelecimento de MPN(s); distribuição geográfica; tamanho e complexidade do Estado; monitoramento preventivo regional; e assuntos urgentes reportados⁷⁴. A cada ano, o SPT estabelece um programa de visitas aos países para o ano subsequente. Este programa é publicado durante a última sessão do ano (e.g. em novembro). O Subcomitê geralmente indica na página web do ACNUDH os nomes dos países que receberão visitas *in loco* em determinado ano, embora os dados precisos de cada missão permaneçam sob confidencialidade⁷⁵.

Nos seus primeiros anos de operação, o SPT enfrentou restrições financeiras que limitaram o número de missões aos países⁷⁶. Nos primeiros quatro anos de atividades, o Subcomitê conduziu um total de onze visitas, englobando os seguintes países: **Benin, Bolívia, Camboja, Honduras, Líbano, Libéria, Maldivas, Ilhas Maurício, México, Paraguai, e Suécia**⁷⁷. Isto gera preocupações sobre a habilidade do órgão em cumprir o requisito do Artigo 1 do OPCAT de estabelecer um sistema de “visitas regulares”. O SPT tem declarado que visitas menos frequentes podem arriscar tanto o apoio dado aos MPN como a proteção brindada às pessoas privadas de liberdade⁷⁸. Espera-se que o aumento do número de membros do SPT (de 10 para 25) em 2011 seja acompanhado do devido incremento no orçamento do SPT;

73 Vide a Seção 2.1 neste Capítulo.

74 SPT, *Third annual report*, §20.

75 Vide a página web do ACNUDH para mais informações: www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm.

76 SPT, *Second annual report*, §62-76.

77 Vide a página web do ACNUDH para mais informações: www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm.

78 SPT, *First annual report*, §17.

que tais desenvolvimentos tenham um impacto positivo na capacidade do Subcomitê e, deste modo, em seu planejamento estratégico de visitas e na implementação da sua função consultiva⁷⁹.

4.2 Acesso: consentimento e notificação

Considera-se que, no ato da ratificação, o Estado-Parte manifesta seu consentimento geral às missões *in loco* do SPT: este é o princípio elementar do OPCAT. Os Artigos 4 e 12 versam que o SPT não necessita um convite individual ou outra forma de consentimento do Estado-Parte antes de conduzir uma visita ao país⁸⁰. Este aspecto do mandato do SPT é único. Todos os outros órgãos e mecanismos da ONU, incluindo o CAT e o Relator Especial da ONU sobre a Tortura, necessitam de um convite ou consentimento prévio para entrar no território de um Estado.

O direito de conduzir visitas *in loco* sem consentimento não exime o direito de notificação. Tendo o SPT estabelecido seu programa de missões nos países para um ano particular, sob o Artigo 13(2) ele deve notificar respectivos os Estados-Partes “sem demora”⁸¹. Na prática, o Subcomitê se reúne em Genebra com as Missões Permanentes dos respectivos Estados-Partes a fim de se preparar para as visitas aos países. Ele depois notifica o Estado-Parte correspondente sobre as datas da missão pretendida com pelo menos três meses de antecedência, mas não identifica quais centros de detenção serão visitados. O SPT também provê informação por escrito aos Estados-Partes sobre os integrantes de sua delegação, incluindo os nomes dos seus membros, os funcionários do ACNUDH que apoiarão a delegação e os especialistas externos que estarão envolvidos⁸². O processo de notificação permite que o SPT enfatize a natureza confidencial do seu trabalho e forneça informações sobre seu mandato, poderes e deveres a todas as autoridades relevantes. Adicionalmente, a notificação prévia das visitas permite que o Estado-Parte correspondente realize os arranjos práticos necessários, tais como a emissão de vistos e credenciais aos membros do SPT, a coleta de

79 SPT, *Third annual report*, §21.

80 Para uma melhor análise destes artigos, vide o comentário no Capítulo II deste Manual, especialmente o comentário aos Artigos 4(1) e 12(a).

81 Vide o comentário no Capítulo II deste Manual.

82 SPT, *First annual report*, Anexo V.

informações para dito órgão (como doravante detalhado) e a designação de pontos centrais para a missão⁸³.

4.3 As delegações visitantes do SPT

4.3.1 Composição das delegações visitantes do SPT

Com fulcro no Artigo 13(3)⁸⁴, uma missão no país deve ser conduzida por pelo menos dois membros do SPT acompanhados, se necessário, de outros especialistas selecionados por este órgão a partir de uma listagem. O SPT tem recomendado que cada delegação visitante deve incluir mais de dois membros do SPT, pelo menos dois especialistas adicionais e dois membros da Secretaria do Subcomitê⁸⁵. Até o momento, dependendo da complexidade da situação no Estado-Parte a ser visitado, as delegações têm sido compostas por grupos de dois a seis membros do SPT e entre dois a quatro membros do ACNUDH. Devido a restrições orçamentárias, desde a missão realizada na **Suécia** em 2007, as delegações das visitas *in loco* não têm incluído especialistas adicionais⁸⁶.

4.3.2 Lista de especialistas

Consoante o Artigo 13(3) do OPCAT, os membros do SPT “deverão ser acompanhados, se necessário, por peritos que demonstrem experiência profissional e conhecimento no campo”. Três missões do SPT aos países contaram com a participação de peritos, quais sejam: **Benin, Maldivas e Suécia**⁸⁷. Em seu terceiro relatório anual, o SPT afirmou que “não foi possível que as delegações dos países visitados [após 2007] fossem acompanhadas

por peritos independentes devido a restrições orçamentárias”⁸⁸. Visitas realmente efetivas à ampla variedade de centros de detenção cobertos pelo mandato do SPT requerem uma delegação visitante multidisciplinar, incluindo peritos com experiências e conhecimentos profissionais diferentes⁸⁹. Os especialistas também são um meio de satisfazer o dever do SPT, de acordo com o Artigo 5, de garantir o equilíbrio geográfico e de gênero dentro de suas delegações⁹⁰. Além de ter conhecimento profissional, os peritos necessitam demonstrar as mesmas aptidões gerais e conhecimento técnico exigidos dos membros do SPT⁹¹. Eles devem exercer suas funções de forma independente e imparcial, respeitando os princípios de confidencialidade⁹².

Para velar pela consistência, também é aconselhável que os peritos recebam a mesma capacitação que os membros do SPT. Como membros da delegação visitante, os peritos têm os mesmos direitos e obrigações que os membros do Subcomitê. Pelo Artigo 35 do OPCAT⁹³, eles têm direito às mesmas facilidades, privilégios e imunidades dos peritos em visitas para a ONU, conforme determinado na Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas⁹⁴.

O OPCAT indica procedimentos específicos para a nomeação dos peritos⁹⁵. Os Estados-Partes, o ACNUDH e o Centro das Nações Unidas para a Prevenção Internacional do Crime podem propor candidatos a serem incluídos na lista de peritos do SPT. Provisões similares sobre perito estão contidas do Regimento do CAT⁹⁶ e no Artigo 7(2) da Convenção Europeia para a

83 Vide as Seções 4.2 e 4.4 neste Capítulo para mais informações sobre as providências que devem ser adotadas antes das visitas *in loco*. Para uma discussão detalhada do Artigo 13, vide o Capítulo II deste Manual; e também Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.933.

84 Vide o comentário no Capítulo II deste Manual.

85 SPT, *First annual report*, §51.

86 Entrevista da APT com o Presidente do SPT, Victor Rodríguez Rescia, em 21 de junho de 2010.

87 Vide SPT, *First annual report*, §63; e Nações Unidas, ‘UN press release following SPT visit to Benin’, de 26 de maio de 2008, disponível em: www.unhchr.ch/huricane/hurricane.nsf/0/222ECFC5807C7E55C1257456002F9863?opendocument.

88 SPT, *Third annual report*, §34.

89 Vide o comentário aos Artigos 4 e 13(3) no Capítulo II deste Manual.

90 Vide a Seção 2.2.3 neste Capítulo.

91 Vide a Seção 2.2.2 neste Capítulo.

92 Vide Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e Tratamentos e Penas Desumanas ou Degradantes, CPT Doc. Inf/C (2002) Estrasburgo, 26.XI.1987, emendado de acordo com Protocolos No 1 (Série de Tratados Europeus No. 151) e No 2 (Série de Tratados Europeus No. 152), Artigo 14(2); e CAT, Regimento, UN Doc. CAT/C/3/Rev.4, adotado em 9 de agosto de 2002, Regra 82-2.

93 Vide o comentário no Capítulo II deste Manual.

94 Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, Série de Tratados da ONU No. 15, 13 de fevereiro de 1946.

95 Vide OPCAT, Artigo 13(3).

96 CAT, Regimento, Regra 82-1.

Prevenção da Tortura e Tratamentos e Penas Desumanas ou Degradantes (CEPT)⁹⁷. Não se impõe limites ao número de peritos que podem ser incluídos na listagem, embora, pelo Artigo 13(3), cada Estado-Parte possa propor no máximo cinco nacionais. Em seu terceiro relatório anual, o SPT relatou que 30 Estados-Partes tinham indicado peritos na lista. Uma reunião para selecionar quais candidatos seriam posicionados na lista foi realizado pela ONU em 2008⁹⁸.

Contudo, não há informação pública disponível sobre o procedimento e os critérios adotados na seleção dos peritos para participar das visitas específicas do SPT, nem sobre a compensação financeira pela participação destes especialistas nestas missões.

4.4 Preparação da visita

4.4.1 Coleta de informação

O acesso à informação é vital para as missões do SPT nos países. Sua Secretaria se baseia em uma variedade de fontes para compilar informações concretas e atualizadas antes da visita ser realizada com o fim de construir um quadro preciso da situação da privação de liberdade no respectivo país.

A experiência também tem demonstrado que informações de outros atores nacionais, regionais e internacionais é bastante útil para ajudar o SPT a preparar-se para as missões nos países⁹⁹.

O tema da privação de liberdade é também de interesse para outros órgãos de tratados da ONU, tais como o CAT, o Comitê de Direitos Humanos e o Comitê dos Direitos da Criança. As recomendações e relatórios destes e de outros mecanismos internacionais interessados, incluindo os Procedimentos Especiais da ONU (e.g. o Relator Especial da ONU sobre Tortura e o Grupo de Trabalho da ONU sobre Detenção Arbitrária)¹⁰⁰ e os mecanismos regionais (e.g. o CPT e os Relatores da Comissão Africana

sobre Direitos Humanos e dos Povos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos) são comumente utilizados nos relatórios das visitas *in loco* do SPT¹⁰¹, bem como durante a preparação e seguimento das missões nos países. Por exemplo, o Relator Especial da ONU sobre Tortura visitou o **Paraguai** em novembro de 2006 e posteriormente publicou seu relatório com as conclusões¹⁰². O SPT visitou o **Paraguai** três anos mais tarde e sua delegação visitante aproveitou para dar seguimento às recomendações do Relator Especial¹⁰³.

Os redatores do OPCAT consideraram esta necessidade de informação. Os Artigos 12(b), 14(1)(a) e 14(1)(b) então elaboram este dever geral ao especificar que os Estados-Partes devem prover acesso irrestrito a toda informação necessária e relevante¹⁰⁴.

Antes da primeira visita *in loco* a um Estado-Parte, é vital que o SPT estabeleça contato com o(s) respectivo(s) MPN(s), conforme os Artigos 11(b)(ii), 12(c) e 20(f). Estes dispositivos permitem que o SPT e os MPN tenham contato direto e, se necessário, confidencial, sem interferência dos Estados-Partes, o que corresponde a um elemento essencial do princípio de cooperação pretendido pelo OPCAT.

Em algumas circunstâncias, o SPT também pode realizar ou participar de atividades específicas imediatamente antes de uma missão programada a um país. Até então, atividades preliminares antes das visitas *in loco* do SPT foram apoiadas e facilitadas por atores da sociedade civil no **Paraguai**, no **Líbano** e no **México**¹⁰⁵. Tais atividades permitem ao Subcomitê iniciar o processo de diálogo com as autoridades e os MPN (se já designados). Eles também dão oportunidade ao SPT de informar aos atores relevantes sobre seu mandato e o propósito da missão planejada, bem como de identificar os desafios chave relativos à prevenção da tortura. Estabelecer contatos e

101 SPT, *Second annual report*, §50.

102 *Report of the UN Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Mission to Paraguay*, UN Doc A/HRC/7/3/Add.3, de 1 de outubro de 2007. Disponível em www.ohchr.org.

103 SPT, *Report on the visit to Paraguay*, §3.

104 Vide os comentários aos Artigos 12(b) e 14 no Capítulo II deste Manual.

105 SPT, *Second annual report*, §21; SPT, *Third annual report*, Anexo V. Vide também a Seção 6 neste Capítulo.

diálogo antes das visitas *in loco* (especialmente da primeira missão do SPT ao Estado-Parte) é essencial para coletar informação em primeira mão a qual ajuda o SPT a determinar o foco do seu programa de visitas dentro Estado-Parte concernido.

4.4.2 Escritos do país

Informação relevante é compilada e analisada nos escritos do país, que contém materiais e informação coletada pela Secretaria do SPT¹⁰⁶. Estes escritos ajudam a delegação do SPT a preparar-se para a missão no país; priorizar centros para visitar e pessoas para entrevistar; e desenvolver um entendimento da situação sócio-econômica e da estrutura política, legal e administrativa do Estado-Parte.

4.5 Condução de uma missão no país

4.5.1 Encontros com os atores pertinentes

Estabelecer o diálogo construtivo com os Estados-Partes é elementar para a implementação do mandato preventivo do SPT. A delegação do Subcomitê comumente celebra uma reunião com representantes das mais altas autoridades a cargo dos centros de detenção no início da visita para explicar sua metodologia e levantar assuntos iniciais: atores-chave incluem os ministros responsáveis para execução das leis, custódia preventiva de pessoas, prisões, centros militares de detenção, centros de detenção de imigrantes e instituições de atenção psiquiátrica e social. Os encontros são facilitados pelo(s) funcionário(s) intermediário(s) que são indicados pelo governo para auxiliar o SPT durante a missão ao país¹⁰⁷.

O SPT também se reúne com representantes dos MPN (ou atores envolvidos na designação deste mecanismo nos países que já o tenham designado ou estabelecido) e outros órgãos de monitoramento a fim de compilar informações atualizadas sobre as condições de detenção e o tratamento de detentos no Estado-Parte. Estas informações ajudam a delegação do Subcomitê a:

- Mensurar o risco geral de tortura e outros maus tratos no país;

¹⁰⁶ SPT, *Third annual report*, §23.

¹⁰⁷ SPT, *First annual report*, Anexo E.

- Identificar centros de detenção particulares; e
- Fornecer conselhos e assistência ao(s) MPN(s) do país.

Ademais, o SPT se reúne com as INDH, organizações não-governamentais (ONGs) e outros atores interessados que possam ter informações relevantes (e.g. médicos; advogados; testemunhas e supostas vítimas de tortura e outros maus tratos; e ex detentos)¹⁰⁸.

No final da visita, o SPT tem uma reunião final com oficiais superiores para discutir a visita em confidencialidade; o Subcomitê geralmente aproveita a oportunidade para apresentar suas observações e recomendações preliminares. Assuntos ou situações que requerem uma ação imediata são levados à atenção das autoridades competentes, como leis, sistemas e/ou práticas que requerem uma modificação para fortalecer a proteção dos detentos. Pelo princípio da cooperação, este diálogo tem duas vias: autoridades também podem brindar uma pronta retroalimentação aos delegados do SPT.

4.5.2 Acesso aos centros de detenção

O Artigo 14(1)(c) do OPCAT declara que se deve outorgar ao SPT “acesso irrestrito a todos os centros de detenção, suas instalações e equipamentos”. Está implícito na expressão “acesso irrestrito” o entendimento de que visitas pelo SPT aos centros de detenção, nos termos do Artigo 4, podem ser conduzidas sem anúncio prévio e a qualquer tempo. Os Artigos 4, 12 e 20, assim como o objetivo preventivo do OPCAT definido no Artigo 1, apóiam esta interpretação, a qual foi claramente especificada durante o processo elaboração¹⁰⁹. Qualquer outra interpretação do OPCAT prejudicaria seriamente seus objetivos preventivos¹¹⁰. Este direito é vital para prevenir tentativas de disfarçar os aspectos da detenção e de permitir a supervisão do funcionamento diário dos centros de detenção¹¹¹.

¹⁰⁸ SPT, *First annual report*, Anexo V.

¹⁰⁹ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.906 e p.1011.

¹¹⁰ Para mais informações sobre estes Artigos, vide o Capítulo II deste Manual; APT, *Guide to the Establishment and Designation of NPM (‘NPM Guide’)*, APT, Geneva, 2006, pp.55-57 (Uma versão menos detalhada está disponível em português: “Implementação do Protocolo Opcional à Convenção contra a Tortura – Mecanismos de prevenção nacional”); e APT, *Application of OPCAT to a State Party’s places of detention located overseas*, Legal Briefing Series, APT, Geneva, 2009. Disponíveis em www.appt.ch.

¹¹¹ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1042.

Sob o Artigo 4, o Subcomitê e o MPN devem estar aptos a visitar qualquer lugar onde pessoas estejam privadas de liberdade que esteja sob a jurisdição e controle dos Estados-Partes. O Artigo 4 define os termos “jurisdição e controle” e “privação de liberdade” amplamente, resultando no acesso pelo SPT a uma enorme gama de centros de detenção¹¹². Dito artigo também determina que o Subcomitê tenha acesso a qualquer lugar onde um indivíduo possa ser mantido contra a sua vontade em conexão, mesmo indiretamente, com a autoridade pública, incluindo centros de detenção e custódia secretos e não oficiais e outros estabelecimentos pertencentes ou administrados por instituições privadas.

De acordo com o Artigo 14(c), as delegações visitantes também têm direito ao acesso irrestrito a todas as instalações e equipamentos dos centros de detenção¹¹³.

Até o presente, o SPT tem concentrado suas visitas a prisões (tanto destinadas a presos provisórios como a detentos condenados) e centros de detenção policial. A maioria das delegações visitantes tem comparecido a entre duas e quatro prisões, e a entre seis e dez centros de detenção policial. Entretanto, o SPT tem visitado também os seguintes tipos de centros de detenção: prisões e centros de detenção militares; centros de retenção administrativa; centros de detenção nos tribunais; centros juvenis; instituições psiquiátricas; centros de reabilitação de drogas e centros de bem-estar social¹¹⁴.

4.5.3 Entrevistas privadas

A condução de entrevistas privadas figura no centro do processo de monitoramento preventivo. Tais entrevistas são essenciais para coletar informações, inclusive sob o ponto de vista das pessoas privadas de liberdade, sobre o tratamento dos detentos, as condições de detenção e a administração e gerenciamento dos centros de detenção. Também permitem que a equipe de monitoramento construa um quadro preciso dos riscos de

¹¹² Vide SPT, *First annual report*, Anexo VII; e comentário ao Artigo 4 no Capítulo II deste Manual.

¹¹³ Vide o comentário ao Artigo 14(c) no Capítulo II deste Manual.

¹¹⁴ Vide SPT, *First annual report*, Anexo III; SPT, *Second annual report*, Anexo III; SPT, *Third annual report*, Anexo III; e ONU, ‘*Subcommittee on Prevention of Torture concludes mission to Lebanon*’, Comunicado de imprensa de 2 de junho de 2010, disponível em www.ohchr.org.

tortura e outros maus tratos no respectivo centro de detenção¹¹⁵. O Artigo 14(d) do OPCAT obriga os Estados-Partes a permitir que o SPT conduza “entrevistas privadas” com as pessoas de sua escolha, e na presença de um tradutor ou outra pessoa, se julgar necessário. Entrevistas privadas devem ser realizadas sem que os funcionários dos centros de detenção ou outras pessoas privadas de liberdade possam escutá-las ou vê-las¹¹⁶.

Qualquer local escolhido pelas autoridades deve ser considerado cuidadosamente. A delegação do Subcomitê deve ter a liberdade de escolher o lugar e estar apta a selecionar alternativas, caso necessário. Na prática, pode ser difícil para os entrevistadores ficarem completamente fora da visão dos funcionários em certos centros de detenção. A delegação do SPT deve usar seu discernimento, quando da seleção do local das entrevistas, para minimizar o risco de escutas indesejadas¹¹⁷.

As entrevistas devem realizar-se com o consentimento do entrevistado. Outrossim, a delegação deve estar sensível às preocupações do entrevistado antes, durante e depois da entrevista¹¹⁸. Nenhuma pressão deve ser feita sobre a pessoa, nem pela delegação visitante nem pelas autoridades, para que participe de uma entrevista com o SPT. Além disso, o Artigo 14 do OPCAT deve ser lido em conjunto com:

- O Artigo 15, o qual objetiva proibir represálias e outras medidas punitivas e prejudiciais contra as pessoas ou organizações que podem ter-se comunicado com o SPT, e
- O Artigo 16(2), o qual proíbe a publicação dos dados pessoais na ausência de consentimento expresso.

Em seu terceiro manual, o SPT expressou sua preocupação sobre os riscos de represálias após suas visitas:

As pessoas privadas de liberdade com as quais a delegação do Subcomitê conversou podem ser ameaçadas, se não revelarem o conteúdo da entrevista, ou punidas por terem

¹¹⁵ SPT, *Third annual report*, §26.

¹¹⁶ Vide o comentário ao Artigo 14 no Capítulo II deste Manual.

¹¹⁷ APT, *Monitoring Places of Detention: a practical guide*, APT, Geneva, 2004, p.80.

¹¹⁸ APT, *Monitoring Places of Detention*, p.81; e Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1043.

falado com a delegação. Adicionalmente, o Subcomitê tem sido comunicado que algumas pessoas privadas de liberdade podem ter sido alertadas com antecedência para não dizer nada à delegação¹¹⁹.

O SPT recomendou que os Estados-Partes adotem ações para assegurar que não haja represália alguma como consequência das visitas do SPT, conforme o Artigo 15 do OPCAT. Ademais, o Subcomitê espera que as autoridades do Estado visitado comuniquem qualquer caso de represália e qualquer ação realizada para proteger as pessoas concernidas. Ele também reconhece o papel importante que o MPN desempenha em relação a estes temas¹²⁰. Devido à sua localização no país, o MPN está bem posicionado para acompanhar as preocupações sobre possíveis reprimendas e para se comunicar diretamente com o SPT.

4.6 Postergação temporária da visita a um centro de detenção

Um Estado-Parte não pode recusar uma missão do SPT ao país, mas pode temporariamente postergar a visita a um determinado centro de detenção sob uma ou mais das limitadas circunstâncias indicadas pelo Artigo 14(2)¹²¹. Não existe previsão similar no tocante ao MPN.

O fato de que uma objeção somente possa ser feita em relação a um determinado centro de detenção, não ao programa de visitas inteiro, é altamente significativa e reflete o dever dos Estados-Partes de brindar o acesso irrestrito a todos os centros de detenção sob sua jurisdição e controle, sobre o que repousa a eficácia do OPCAT como uma ferramenta preventiva. O Artigo 4(2) impede um Estado-Parte de tentar evitar o acesso ou ditar quando e onde o SPT conduzirá uma visita.

¹¹⁹ SPT, *Third annual report*, §35.

¹²⁰ SPT, *Third annual report*, §36.

¹²¹ Conforme o Artigo 14(2) do OPCAT, “[o]bjecções 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 [...]”. Vide o comentário ao Artigo 14(2) no Capítulo II deste Manual.

A frase do Artigo 14(2) “fundamentos urgentes e imperiosos” ressalta o fato de que cada situação deve ser considerada individualmente e deve ter natureza excepcional para justificar a postergação de uma visita. A existência de um estado de emergência declarado não é suficiente para sustentar o adiamento ou recusa de uma visita¹²². Em tais casos, a delegação e as autoridades devem se comunicar para encontrar uma solução e assegurar que a visita suspensa seja executada na oportunidade mais próxima possível. De fato, as visitas preventivas são particularmente relevantes durante os períodos de emergência, uma vez que direitos fundamentais, não-derrogáveis, entre eles o direito à vida e a proteção contra a tortura, são ameaçados com frequência e outros direitos e garantias são temporariamente suspensos nestas ocasiões. Se um Estado-Parte se recusa a cooperar com o SPT no que concerne ao estabelecimento de uma nova data para a visita temporariamente postergada, o Subcomitê pode solicitar que o CAT concorde, através de votação majoritária, em fazer um pronunciamento público, nos termos do Artigo 16(4)¹²³.

O SPT tem relatado que, até o presente, raramente enfrentou problemas de acesso aos centros de detenção¹²⁴. Quando os problemas surgem, eles são principalmente devido a assuntos de comunicação e são resolvidos com a cooperação dos funcionários estatais de intermediação¹²⁵.

4.7 Após a visita *in loco*¹²⁶

Os acontecimentos posteriores a uma visita *in loco* são tão importantes quanto à missão em si, se não mais. As visitas ajudam a iniciar o processo de estabelecimento de um diálogo construtivo com as autoridades estatais, bem como com o MPN, visando:

¹²² Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1045. Vide também o comentário ao Artigo 14(2) no Capítulo II deste Manual.

¹²³ Vide o comentário ao Artigo 16 no Capítulo II deste Manual.

¹²⁴ Vide SPT, *Report on the visit to the Maldives*, §257; SPT, *Report on the visit to Sweden*, §12; SPT, *Report on the visit to Paraguay*, §17; e SPT, *Report on the visit to Honduras*, §23.

¹²⁵ SPT, *Report on the visit to Mexico*, §20.

¹²⁶ Vide a Seção 11 do Capítulo I deste Manual.

- Fortalecer a proteção dos detentos,
- Identificar medidas para melhorar o sistema doméstico de privação de liberdade, e
- Fornecer orientação sobre a designação, estabelecimento e funcionamento do MPN.

4.7.1 Comunicados de imprensa precisos

No final de uma visita, o SPT geralmente emite um breve comunicado de imprensa focado em informações precisas relacionadas à missão. Este comunicado usualmente indica que a visita ocorreu, identifica a composição da delegação e faz uma listagem dos centros de detenção visitados. Ademais, geralmente o documento indica as reuniões celebradas pelo SPT durante a visita, incluindo as realizadas com os altos funcionários, os MPN, os INDH, as ONGs e outros atores relevantes¹²⁷. Porém, o comunicado não apresenta qualquer informação sobre situação da privação de liberdade no país correspondente.

4.7.2 Elaboração do relatório da visita

O passo seguinte é a redação do relatório confidencial de visita, estabelecendo a análise do SPT sobre seus achados e suas recomendações. Os relatórios devem ter um escopo amplo a fim de cobrir a vasta gama de assuntos que influenciam a prevenção da tortura¹²⁸. Conforme o Artigo 2(2), nos seus relatórios de visitas, como também em outros relatórios e atividades, o SPT deve considerar, referir-se a e aplicar as normas internacionais pertinentes¹²⁹.

Os relatórios de visitas são uma ferramenta essencial para estabelecer e manter o diálogo com as autoridades nacionais e os atores relevantes sobre as medidas a serem tomadas para melhorar a situação da prevenção da tortura e de outros maus tratos em um dado país. O Artigo 12(d) dispõe que os Estados-Partes têm a obrigação de “[e]xaminar as recomendações do Subcomitê de Prevenção e com ele engajar-se em diálogo sobre possíveis medidas de implementação”. Portanto, uma vez que o SPT tenha elaborado um relatório

¹²⁷ Os comunicados de imprensa do SPT estão disponíveis em: www2.ohcrh.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm. Vide também SPT, *First annual report*, Anexo V.

¹²⁸ Vide a página web do ACNUDH para os padrões relevantes da ONU sobre a administração da justiça: www.ohchr.org.

¹²⁹ Vide o comentário ao Artigo 2(2) no Capítulo II deste Manual.

de visita, ele o envia ao Estado-Parte inicialmente sob confidencialidade. Ao submeter o relatório, o Subcomitê solicita que o Estado-Parte responda às suas recomendações e envie informações sobre os desenvolvimentos ocorridos desde a visita. O prazo para a resposta do Estado-Parte é comumente mantido sob confidencialidade¹³⁰. As respostas dos Estados-Partes são consideradas na versão final dos relatórios e podem até ser incluídas neste documento. Por exemplo, as respostas das autoridades de **Honduras** foram agregadas ao relatório final da visita: ambas a retroalimentação das autoridades e a recomendação final do SPT foram incluídas nas partes dedicadas a cada recomendação¹³¹. Quando finalizados, os relatórios de visita são discutidos e adotados durante as sessões do Subcomitê. Eles são então enviados às autoridades estatais de forma confidencial a fim de encorajar o diálogo contínuo e a cooperação na implementação das medidas e recomendações exploradas nos relatórios.

Em sua página web, o Subcomitê provê informações atualizadas sobre o estado dos relatórios de visita (e.g. se eles foram enviados ao respectivo Estado-Parte e se estão atualmente sob confidencialidade ou foram publicados)¹³².

O Artigo 16(1) do OPCAT permite que o SPT, “se for o caso”, comunique suas recomendações e observações ao MPN. A localização permanente dos MPN no país os permite estabelecer um diálogo contínuo com as autoridades competentes. Portanto, tais mecanismos ocupam uma posição ideal para dar seguimento às recomendações do Subcomitê e mantê-lo informado tanto sobre novos desenvolvimentos quanto o impacto da missão no país.

As relações entre o SPT e os MPN devem fundar-se em confiança mútua. A comunicação do relatório de visita do SPT, de forma integral ou em parte, pode estender o impacto da missão e fortalecer o MPN. Por exemplo, após a visita do SPT ao **México**, a Comissão Nacional de Direitos Humanos (o MPN deste país) requereu uma cópia do relatório de visita, sendo este pedido atendido pelo SPT¹³³.

¹³⁰ SPT, *First annual report*, Anexo V.

¹³¹ SPT, *Report on the visit to Honduras*.

¹³² Vide www.ohchr.org.

¹³³ Entrevista da APT com o Presidente do SPT, Victor Rodríguez Rescia, em 21 de junho de 2010.

4.7.3 Publicação dos relatórios de visita in loco

Embora o SPT deva comunicar suas observações e recomendações confidencialmente ao Estado-Parte concernido e, se relevante, ao MPN, o OPCAT prevê três possibilidades sobre a publicação dos relatórios do Subcomitê.

Em primeiro lugar, o Estado-Parte pode autorizar a publicação do relatório do SPT. Este, por sua vez, encoraja ativamente os Estados-Partes a solicitar a publicação dos relatórios de visitas e de qualquer resposta das autoridades¹³⁴. Até agora, cinco relatórios de visitas *in loco* foram publicados, os quais se relacionam a **Honduras, Maldivas, México, Paraguai, e Suécia**¹³⁵. Com sorte, a publicação se tornará uma prática padrão. Embora a confidencialidade seja um princípio elementar do OPCAT, a publicação de relatórios pode ser um potente mecanismo de prevenção da tortura. Ela envia a uma mensagem de que o Estado-Parte está comprometido com a transparência e querendo cooperar com o SPT e o MPN e, assim, com a manutenção de suas obrigações internacionais de direitos humanos. A publicação também encoraja a conscientização nacional e o debate sobre o tratamento dos detentos, bem como a prevenção da tortura e outros maus tratos. Finalmente, trata-se de uma ferramenta eficaz para facilitar o monitoramento do cumprimento das recomendações pelos atores nacionais, regionais e internacionais, incluindo os MPN.

Em segundo lugar, o relatório da visita pode ser publicado sem o consentimento do Estado-Parte quando este o tiver publicado em parte. Pelo Artigo 16(2) do OPCAT, entende-se que o Estado-Parte, por meio da publicação parcial, renunciou ao requisito de confidencialidade a respeito do restante do relatório. Este procedimento ainda não foi utilizado.

Em terceiro lugar, a publicação também é possível como uma sanção pela falta de cooperação do respectivo Estado-Parte. De acordo com o Artigo 16(4), um relatório de visita pode ser publicado se o Estado-Parte falhar em cooperar com o SPT no tocante às suas obrigações, especialmente pelo determinado nos Artigos 12 e 14, ou se ele falhar em implementar as

¹³⁴ SPT, *Third annual report*, §30.

¹³⁵ SPT, *Report on the visit to Sweden*; SPT, *Report on the visit to the Maldives*; SPT, *Report on the visit to Honduras*; SPT, *Report on the visit to Mexico*; e SPT, *Report on the visit to Paraguay*.

recomendações do Subcomitê. O poder para autorizar a publicação em tais casos não repousa no SPT, mas sim no CAT, que a pedido daquele órgão decide permitir ou proibir tal publicação de acordo com o voto da maioria dos seus membros. De modo alternativo, o CAT pode optar por fazer uma declaração pública acerca da falta de cooperação do Estado-Parte. Antes que o CAT tome sua decisão, deve-se dar ao Estado-Parte correspondente a oportunidade de apresentar seu ponto de vista. A possibilidade de publicação dos relatórios de visitas como forma de sanção enfatiza a importância do princípio de cooperação: entretanto, é claro que os Estados-Partes não devem utilizar este princípio para evitar a implementação das suas obrigações de acordo com o OPCAT. Do mesmo modo, este procedimento ainda não foi usado.

4.7.4 Seguimento dos relatórios do SPT

O Subcomitê tem desenvolvido a prática de solicitar respostas aos Estados seguindo a comunicação e/ou publicação do relatório final de sua visita *in loco*, embora o texto do OPCAT seja silente neste aspecto. As respostas formam parte do diálogo construtivo entre o SPT e os Estados-Partes. Elas também permitem ao Subcomitê mensurar o impacto das suas visitas e qualquer melhora nos sistemas de privação de liberdade nos Estados-Partes visitados. As respostas dos Estados-Partes podem ser tornadas públicas sob requerimento. Por exemplo, nos primeiros anos de operação do SPT, três Estados-Partes deram respostas à comunicação de seguimento do SPT sobre seus relatórios finais de visita: duas delas (e.g. as respostas do **Paraguai** e da **Suécia**) foram publicadas¹³⁶.

Além de solicitar respostas formais, o SPT também pode requisitar informações sobre a implementação de suas recomendações. As cartas enviadas aos Estados-Partes pedindo informação sobre o desenvolvimento do MPN também representam uma oportunidade ideal para acompanhar os temas relacionados aos MPN identificados nos relatórios de visita do SPT¹³⁷.

¹³⁶ **Ilhas Maurício, Suécia e Paraguai** responderam à comunicação de seguimento do SPT acerca dos seus respectivos relatórios finais de visita. Estas respostas estão disponíveis em: www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm.

¹³⁷ Para mais informações, vide as Seções 3.3.1 e 3.3.2 neste Capítulo.

4.8 Condução de visita de seguimento

O Artigo 13(4) do OPCAT permite que o SPT conduza visitas curtas de seguimento. Os órgãos de monitoramento regionais, tais como o CPT, já adotaram a prática de realizar visitas de seguimento, as quais têm se revelado extremamente úteis. Embora o SPT ainda não tenha efetuado visitas de seguimento, estas poderiam permitir às suas delegações visitantes:

- Concentrar-se em assuntos específicos de preocupação (e.g. o funcionamento dos MPN),
- Avaliar o nível de implementação das recomendações do Subcomitê, e
- Reagir a situações específicas.

O Subcomitê menciona as visitas de seguimento em seu terceiro relatório anual, no qual especifica que planeja realizar uma missão de seguimento ao **Paraguai**¹³⁸.

5. Cooperação com atores externos

Para o propósito da prevenção da tortura em geral, o Artigo 11(c) do OPCAT obriga o SPT a cooperar 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 outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Como discutido acima¹³⁹, a cooperação é um dos princípios básicos do OPCAT e o SPT tem um dever específico de estabelecer e manter o diálogo e relações cooperativas com organizações similares a fim de fortalecer o sistema de prevenção da tortura e outros maus tratos.

¹³⁸ Vide SPT, *Third annual report*, §24; e ONU, 'Committee against Torture meets with Subcommittee on the Prevention of Torture to discuss synergies in their work', Comunicado de imprensa de 11 de maio de 2010. Disponível em www.unog.ch.

¹³⁹ Vide a Seção 1 deste Capítulo.

5.1 Cooperação com o Comitê contra a Tortura

Conforme refletido no Preâmbulo do OPCAT, o tratado visa a auxiliar os Estados-Partes da UNCAT¹⁴⁰ a implementar as obrigações existentes de adotar medidas efetivas para prevenir a tortura e outros maus tratos. Como o CAT é um dos mais importantes órgãos com os quais o SPT deve estabelecer uma relação dinâmica e cooperativa, o OPCAT determina uma relação específica entre estes dois órgãos, sem subordinação, outorgando ao CAT poderes específicos em relação ao Protocolo e regulando o compartilhamento de informações entre os dois mecanismos (e.g. a apresentação dos relatórios anuais do SPT ao CAT). Este último representa uma fonte importante para o Subcomitê, não apenas sobre temas relacionados à tortura, mas também sobre assuntos concernentes ao desenvolvimento de MPN. Em 2003, o CAT adotou uma declaração sobre o OPCAT e orientações práticas para a cooperação e coordenação entre o Comitê e o SPT¹⁴¹. Na prática, apesar de ser denominado "Subcomitê", o SPT complementa o CAT e este, de fato, reconhece que o primeiro é um órgão autônomo¹⁴². Contudo, o Comitê pode examinar publicamente a implementação das obrigações do OPCAT pelos Estados-Partes¹⁴³.

O CAT considera que a possibilidade de alguns membros exercerem mandatos duplos (e.g. de ambos o CAT e o SPT) seria positiva para a coordenação e cooperação, apesar de algumas dificuldades práticas¹⁴⁴. Entretanto, a experiência tem demonstrado que os membros do SPT não devem integrar também o CAT. Esta separação evita a possibilidade de confusão à luz dos diferentes enfoques preventivo e quase-judicial destes órgãos, particularmente no que tange ao escrutínio público por parte do Comitê do cumprimento da UNCAT pelo Estado-Parte e sua consideração de petições individuais. Nenhum dos primeiros dez membros do SPT é também integrante do CAT.

¹⁴⁰ UNCAT, UN Doc. A/RES/39/46, adotada em 10 de dezembro de 1984.

¹⁴¹ CAT, *Annual report*, UN Doc. A/58/44, 1 September 2003, §14-17.

¹⁴² CAT, *Annual report* 2003, §14(A)(3).

¹⁴³ Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.914. Vide também os comentários aos Artigos 16 e 24 no Capítulo II deste Manual.

¹⁴⁴ CAT, *Annual report* 2003, §14(B).

5.1.1 Os poderes do CAT em relação ao OPCAT

O CAT tem dois importantes poderes a respeito do OPCAT.

- **O poder de fazer declarações públicas e publicar os relatórios da visitas *in loco* do SPT, com base no Artigo 16(4).**

Como já discutido¹⁴⁵, o OPCAT permite que os relatórios de visita do SPT sejam publicados, caso o Estado falhe em cooperar com o Subcomitê em relação às obrigações, e outorga ao CAT poderes específicos a este respeito. O SPT pode enfrentar desafios na implementação do seu mandato quando um Estado-Parte falha em cooperar com suas obrigações (especialmente as determinadas pelos Artigos 12 e 14) ou em implementar as recomendações do SPT. Se alguma destas deficiências ocorrer, o Subcomitê pode informar ao CAT. Este, então, dará ao Estado-Parte a oportunidade para discutir seu ponto de vista. Depois disto, a maioria dos membros do CAT pode autorizar a publicação dos relatórios relevantes do SPT e/ou uma declaração pública deste órgão. Esta previsão reforça a relação entre o Subcomitê e o CAT, sem subordinar o primeiro ao último.

Este procedimento constitui uma garantia necessária. Afinal, o Estado-Parte que não mais queira cumprir suas obrigações de cooperar não deve se beneficiar do princípio de confidencialidade, cujo objetivo único é prover um sistema para a cooperação e o diálogo construtivo entre o SPT e os Estados-Partes. Também é vantajoso para o SPT poder demonstrar que sua inaptidão para trabalhar eficazmente decorre da falta de cooperação do Estado-Parte concernido e não do resultado de falhas próprias¹⁴⁶. Este procedimento até o momento não foi utilizado.

- **O poder de estender temporariamente a postergação das obrigações de um Estado-Parte em relação ao SPT (e.g. sob a Parte III do OPCAT) ou ao MPN (e.g. sob a Parte IV do OPCAT) de acordo com o Artigo 24(2).¹⁴⁷**

¹⁴⁵ Vide a Seção 4.7.3 deste Capítulo.

¹⁴⁶ Para explicações adicionais sobre esta disposição, vide Ann-Marie Bolin Pennegard, 'An Optional Protocol, Based on Prevention and Cooperation', in Bertil Duner (ed.), *An End to Torture: Strategies for its Eradication*, Zed Books, London, 1998, p.48.

¹⁴⁷ Vide também a Seção 3 do Capítulo IV e o comentário ao Artigo 24(2) no Capítulo II deste Manual.

O OPCAT busca dar aos Estados que desejam tornar-se parte deste tratado tempo adicional para considerar a melhor forma de implementar as obrigações enumeradas neste instrumento. Nos termos do Artigo 24, os Estados-Partes podem fazer uma declaração no ato de ratificação para postergar temporariamente suas obrigações tanto a respeito do SPT (e.g. suas obrigações sob a Parte III) quanto do MPN (e.g. suas obrigações sob a Parte IV)¹⁴⁸. Até o presente, quatro Estados-Partes (**Alemanha, Cazaquistão, Montenegro e Romênia**) fizeram declarações para adiar suas obrigações quanto à designação dos MPN, embora nenhum Estado-Parte tenha usado este procedimento em relação ao SPT.

Requerimentos para estender a postergação estão sujeitos à aprovação do CAT. Este deve decidir com base nas comunicações do Estado-Parte, após consultar o SPT. O fato de consultas e discussões serem requeridas antes da decisão serve para reforçar a relação entre o SPT e CAT. Até a presente data, nenhum pedido de extensão dos adiamentos foi apresentado, haja vista os Estados-Partes mencionados acima ainda estarem no período inicial dos três anos da postergação permitido pelo Artigo 24.

5.1.2 SPT Relatórios anuais

Além dos poderes específicos outorgados ao CAT a respeito do OPCAT, o tratado estabelece um procedimento específico acerca dos relatórios anuais do SPT: o Artigo 16(3) requer que tais documentos sejam apresentados ao CAT. A apresentação do relatório anual do SPT geralmente ocorre durante a sessão de maio do Comitê, a qual é pública e representa uma oportunidade ideal para os membros de ambos os órgãos trocarem idéias sobre assuntos de preocupação comum¹⁴⁹.

O Artigo 10(3) do OPCAT viabiliza que o SPT e o CAT celebrem sessões simultâneas pelo menos uma vez por ano, o que usualmente ocorre em novembro. Isto oferece oportunidades para discutir temas de interesse comum, tais como os MPN, as visitas *in loco* e sua agenda, compartilhando-se informações entre os dois órgãos¹⁵⁰, bem como assuntos específicos (e.g.

¹⁴⁸ Vide o comentário no Capítulo II deste Manual.

¹⁴⁹ SPT, *Second annual report*, §43.

¹⁵⁰ SPT, *Second annual report*, §43.

os direitos das pessoas com deficiência e suas implicações para o CAT e o SPT)¹⁵¹.

Outrossim, está se tornando uma prática que o Presidente do SPT apresente o relatório anual deste órgão ao Terceiro Comitê da Assembleia Geral da ONU em outubro, no mesmo período em que o CAT e o Relator Especial sobre a Tortura apresentam seus relatórios.

5.1.3 Intercâmbio de informações

Em 2003, o CAT reconheceu que a cooperação e a coordenação entre os dois órgãos são “desejáveis e requeridas” pelo OPCAT¹⁵². Nas orientações adotadas em 2003, o CAT propôs medidas concretas para facilitar a cooperação e o intercâmbio de informações. Primeiramente, o CAT sugeriu a participação de um ou vários de seus membros como observadores das sessões do SPT as quais eram dedicadas a elaborar e adotar o regimento do Subcomitê; discussões que deveriam ser seguidas por uma reunião conjunta para finalizar o regimento¹⁵³. Esta recomendação não foi implementada pelo SPT¹⁵⁴. Em 2003, o CAT também recomendou o estabelecimento de um “comitê permanente de cooperação” que envolvesse membros de ambos os órgãos¹⁵⁵. Como resultado, o SPT e o CAT criaram um grupo de contato com dois membros de cada órgão para facilitar o intercâmbio de informações¹⁵⁶.

O CAT tem provado ser um recurso bastante útil para o SPT (e *vice versa*), não somente acerca dos assuntos relacionados com a tortura, mas também em relação ao OPCAT e ao desenvolvimento dos MPN. Por exemplo, o CAT adotou a política de recomendar sistematicamente a ratificação do OPCAT ao examinar os relatórios que os Estados devem submeter conforme a

¹⁵¹ SPT, *Third annual report*, §54.

¹⁵² CAT, *Annual report 2003*, §14(A)(3).

¹⁵³ CAT, *Annual report 2003*, §14(A)(3).

¹⁵⁴ Entrevista da APT com o Presidente do SPT, Victor Rodríguez Rescia, em 21 de junho de 2010.

¹⁵⁵ CAT, *Annual report 2003*, §14(A)(3).

¹⁵⁶ SPT, *First annual report*, §33.

UNCAT¹⁵⁷. Adicionalmente, o CAT tem adotado a política de solicitar aos Estados-Partes do OPCAT informações sobre a designação, o estabelecimento e o funcionamento dos MPN. O Comitê também tem publicado recomendações sobre estes assuntos¹⁵⁸. Portanto, o SPT regularmente cita o CAT em seus relatórios de visitas¹⁵⁹. Além disso, os Estados-Partes do OPCAT também se reportam ao CAT, e as recomendações deste aos Estados-Partes são fontes úteis de informação para o Subcomitê, especialmente para a preparação de visitas¹⁶⁰. Do mesmo modo, os relatórios das missões do SPT aos países (quando publicados) e os escritos confidenciais sobre os países deste mesmo órgão¹⁶¹ têm valor para as atividades próprias do CAT.

5.2 Cooperação com outros órgãos e mecanismos da ONU

Vários órgãos de tratados, especialistas e outros organismos da ONU têm mandatos que tratam assuntos sobre a prevenção da tortura. Com o tempo, é provável que o SPT desenvolva relações de cooperação com muitos, senão todos, destes órgãos.

5.2.1 Órgãos de tratados da ONU

Conforme discutido¹⁶², o SPT regularmente cita as observações e recomendações dos órgãos de tratados pertinentes em seus relatórios de

¹⁵⁷ CAT, *Annual report 2003*, §2. Em 2009, o CAT recomendou a ratificação do OPCAT a todos os Estados que ainda não eram partes deste instrumento (incluindo Chade, Israel, Filipinas, Colômbia, El Salvador, Eslováquia e Iêmen). Para mais informações, vide www.ohchr.org.

¹⁵⁸ CAT, *Annual report 2003*, §2. Por exemplo, o CAT fez recomendações detalhadas a **Moldova** sobre o funcionamento do seu MPN. Vide CAT, *Concluding observations of the Committee against Torture on Moldova*, UN Doc. CAT/C/MDA/CO/2, de 19 de novembro de 2009, §13.

¹⁵⁹ SPT, *Third annual report*, §62.

¹⁶⁰ Para mais informações, vide a Seção 4.4.1 neste Capítulo.

¹⁶¹ O SPT adotou a prática de enviar ao CAT, de forma privada, seus escritos confidenciais sobre os países. Entrevista da APT com o Presidente do SPT, Victor Rodríguez Rescia, em 21 de junho de 2010. Para mais informações, vide a Seção 4.4.2 neste Capítulo.

¹⁶² Vide a Seção 5.1.3 neste Capítulo.

visita¹⁶³. Fontes essenciais de informação para o Subcomitê incluem a jurisprudência dos órgãos de tratados que recebem petições individuais; os relatórios periódicos submetidos pelos Estados-Partes a órgãos de tratados; e as recomendações e observações proferidas por tais organismos. No contexto de seus próprios mandatos, muitos deles examinam assuntos relacionados à prevenção da tortura e outros maus tratos, entre eles:

- O Comitê de Direitos Humanos,
- O Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher,
- O Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e
- O Comitê sobre os Direitos da Criança.

Para facilitar o contato e aumentar a efetividade do sistema de órgãos de tratados como um todo, o SPT também participa de uma reunião anual com todos os presidentes dos órgãos de tratados da ONU e de reuniões regulares entre comitês, as quais são compostas pelo presidente e um membro de cada órgão de tratado.

5.2.2 Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos da ONU

Alguns Procedimentos Especiais estabelecidos pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU desempenham mandatos que são intimamente vinculados a assuntos concernentes ao Subcomitê. Como parte das suas atividades, a maioria dos Procedimentos Especiais recebe informações sobre alegações específicas de violações de direitos humanos e transmitem comunicações aos governos, incluindo apelos urgentes relativos a indivíduos supostamente em estado de risco e alegações sobre violações relacionadas aos seus mandatos. Os titulares destes mandatos também realizam visitas aos países para investigar a situação de vários direitos humanos no âmbito nacional, embora requeiram um convite do respectivo Estado para tanto¹⁶⁴.

¹⁶³ SPT, *First annual report*, §50.

¹⁶⁴ Para mais informações, vide a página web dos Procedimentos Especiais: www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm.

O Procedimento Especial mais relevante para o trabalho do SPT é o Relator Especial da ONU sobre Tortura. Contudo, outros Procedimentos Especiais também podem ser de interesse, incluindo:

- O Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias;
- O Relator Especial da ONU sobre a Independência de Juízes e Advogados;
- O Relator Especial da ONU sobre a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Combate ao Terrorismo,
- O Grupo de Trabalho da ONU sobre Detenção Arbitrária¹⁶⁵, e
- O Grupo de Trabalho da ONU sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários de Pessoas.

Nos anos recentes, estes Procedimentos Especiais da ONU têm tratado de assuntos do OPCAT como parte de suas agendas.

Com a entrada em vigor do OPCAT, o Relator Especial sobre Tortura, Manfred Nowak, declarou que considerava “este novo instrumento como o método mais efetivo e inovador para a prevenção da tortura e maus tratos em todo o mundo”¹⁶⁶. Por conseguinte, ele relatou que, entre os países os quais visitou durante os sete anos do seu mandato, sete tinham ratificado o OPCAT e quatro tinham um MPN em prática¹⁶⁷. Ele também fez recomendações públicas sobre o funcionamento dos MPN nos países que visitou e “regularmente enfatiza que a falta de independência e restrições ao(s) MPN impedem seriamente suas funções”¹⁶⁸. O SPT tem mantido com

¹⁶⁵ Em suas observações preliminares, o Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária fez recomendações sobre o funcionamento dos MPN, no acompanhamento posterior à sua visita realizada a Malta em 2009. Vide Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária, *Report of the Working Group on Arbitrary Detention, Mission to Malta (19 to 23 January 2009)*, UN Doc. A/HRC/13/30/Add.2, de 18 de janeiro de 2010, §69-70.

¹⁶⁶ *Report of the UN Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, UN Doc. A/61/259, de 14 de agosto de 2006, §66.

¹⁶⁷ Conselho de Direitos Humanos, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: Study on the phenomena of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment in the world, including an assessment of conditions of detention*, UN Doc. A/HRC/13/39/Add.5, de 5 de fevereiro de 2010, §158.

¹⁶⁸ *Report of the Special Rapporteur on Torture, Study on the phenomena of torture*, §162.

contato próximo particularmente com este Relator Especial para discutir desafios comuns e métodos de trabalho; reuniões regularmente ocorrem durante as sessões do SPT em Genebra¹⁶⁹.

5.2.3 Cooperação com outros órgãos de tratados

O OPCAT estabelece uma obrigação específica para o SPT cooperar com os órgãos e mecanismos da ONU relevantes¹⁷⁰. Nos últimos anos, esta cooperação tem aumentado, particularmente em relação aos esforços para apoiar a designação e estabelecimento dos MPN. Por exemplo, a interação e cooperação entre o SPT e o Comitê de Coordenação Internacional (CCI) dos INDH têm sido progressivamente aumentadas em razão de encontros bilaterais e do intercâmbio de informação¹⁷¹. O SPT também planeja fortalecer o contato direto e a interação com o Subcomitê de Credenciamento de INDH através de sessões conjuntas e intercâmbio confidencial de informações sobre as INDH designadas como MPN que estão passando pelo processo de credenciamento e revisão.

Isto é importante porque o OPCAT recomenda que os Estados-Partes considerem devidamente os Princípios de Paris¹⁷² ao instituir seus MPN¹⁷³, embora esta recomendação não deva ser interpretada como uma razão para automaticamente outorgar o mandato do MPN a INDH estabelecidas de acordo com os mencionados Princípios¹⁷⁴. O fato de que algumas INDH também assumam o papel de MPN tem levantado a tema do credenciamento destes órgãos. O Subcomitê de Credenciamento do CCI avalia o cumprimento dos Princípios de Paris pelas INDH. Neste sentido, a “Declaração de Cumprimento dos Princípios de Paris” (um guia de avaliação para conceder o credenciamento)¹⁷⁵ foi atualizada em junho de 2009 para incluir informação relativa à designação e estabelecimento dos MPN, de

¹⁶⁹ SPT, *First annual report*, §35.

¹⁷⁰ OPCAT, Artigo 11(c).

¹⁷¹ SPT, *Third annual report*, §61.

¹⁷² Princípios relacionados com o status de instituições nacionais de direitos humanos (“Princípios de Paris”), UN Doc. GA Res 48/134, de 20 de dezembro de 1993.

¹⁷³ OPCAT, Artigo 18(4).

¹⁷⁴ Para mais informações, vide a Seção 7.2 do Capítulo IV deste Manual.

¹⁷⁵ Para mais informações, vide <http://nhri.net>.

acordo com as orientações preliminares do SPT para o desenvolvimento contínuo de MPN. Entretanto, o SPT tem declarado que o processo de credenciamento para a INDH é um mecanismo suplementar que não deve ser usado para credenciar MPN¹⁷⁶. No mesmo espírito de cooperação, o SPT tem estabelecido diálogo com o Alto Comissariado da ONU para Refugiados com vistas a trocar informações para tornar as visitas do SPT “a pessoas que estão localizadas em centros de asilo mais efetivas”¹⁷⁷.

5.3 Cooperação com órgãos regionais¹⁷⁸

O Artigo 31 do OPCAT encoraja o SPT a consultar e cooperar com órgãos regionais que conduzem visitas a centros de detenção. Esta disposição busca evitar a duplicação de esforços e avançar a prevenção da tortura e outros maus tratos. As obrigações dos Estados-Partes sob as convenções regionais, especialmente em relação aos mecanismos regionais de visita, não foram afetadas com a assinatura, acesso ou ratificação do Protocolo. Muitos órgãos regionais têm funções de visita que são particularmente relevantes ao trabalho do SPT.

• África

O Comitê de Prevenção da Tortura na África (CPTA, antes conhecido como Comitê de Seguimento das Orientações da Ilha Robben, o “CSOIR”) tem um mandato mais amplo do que o do SPT na África¹⁷⁹. O Subcomitê e o antigo “CSOIR” estabeleceram uma base de cooperação em 2009, quando o Presidente deste último órgão visitou o SPT, durante uma de suas sessões plenárias, para discutir assuntos de interesse comum e compartilhar melhores práticas¹⁸⁰. Esta cooperação foi fortalecida através de uma visita

¹⁷⁶ SPT, *Third annual report*, §61. Vide ainda OPCAT Research team: University of Bristol, *Relationship between Accreditation by the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions and the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*, University of Bristol, Bristol, 2008.

¹⁷⁷ SPT, *Third annual report*, §63.

¹⁷⁸ Vide a Seção 7.6 do Capítulo V deste Manual.

¹⁷⁹ Para mais informações, vide a página web do CPTA: www.achpr.org/english/_info/index_RIG_Under_en.htm. Vide também APT, *Africa torture prevention Conference (Discussion Document)*, 27-28 April 2010, Dakar: disponível em www.apr.ch.

¹⁸⁰ SPT, *Third annual report*, §67.

conjunta promocional ao **Benin** em 2009, a qual se concentrou em temas de prevenção da tortura. Membros do CSOIR foram acompanhados por um integrante do SPT, que atuou como técnico¹⁸¹. Atividades conjuntas deste tipo ajudam a reforçar o diálogo e a cooperação dos dois órgãos.

Outro mecanismo africano tem sido estabelecido para visitar centros de detenção: o Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção na África da Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos¹⁸². O fato de que o atual Presidente da CPTA também seja o Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção na África pode facilitar sinergias e cooperação com o Subcomitê.

• América

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem estabelecido relatorias temáticas e de países que são competentes para conduzir visitas a todos os Estados no continente americano. O Relator sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade tem a função específica de executar visitas de observações aos centros de detenção¹⁸³. A cooperação e o diálogo são facilitados pelo contato regular entre as secretarias da CIDH e do SPT, e pela participação da Comissão Interamericana em sessões do Subcomitê e *vice versa*. Por exemplo, o Secretário Executivo da CIDH participou de uma reunião de trabalho com membros do SPT em Genebra, enquanto membros do Subcomitê compareceram a uma audiência e uma sessão plenária a Comissão em Washington. Este contato facilita o intercâmbio de informação, particularmente acerca dos MPN e do planejamento de missões aos países¹⁸⁴.

181 Vide a página web do CPTA: www.achpr.org/english/_info/index_RIG_Under_en.htm.

182 Para mais informações, vide a página web do Relator Especial sobre Prisões: www.achpr.org/english/_info/index_prison_en.html.

183 Outras relatorias podem interessar ao SPT, incluindo a Relatoria sobre os Direitos da Mulher, a Relatoria sobre os Direitos da Criança e a Relatoria sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias. Para mais informações, vide a página web da CIDH: www.cidh.oas.org/.

184 Vide SPT, *Third annual report*, §66; e SPT, *Second annual report*, §53.

• Europa

O CPT, instituído pela CEPT, conduz visitas preventivas regulares a todos os centros de detenção nos 47 Estados Membros do Conselho da Europa. Até o presente, 27 destes Estados também ratificaram o OPCAT¹⁸⁵. Assim, os centros de privação de liberdade nestes países serão visitados pelos dois órgãos. Alguns desafios surgem desta existência de muitos órgãos com mandatos preventivos na região européia, principalmente em relação à cooperação, intercâmbio de informações, implementação de recomendações, duplicação e superposição de trabalho e coerência de parâmetros¹⁸⁶.

O CPT considera que os Estados europeus que são partes do OPCAT e da CEPT devem encaminhar imediatamente os relatórios de visita do CPT ao Subcomitê, de forma confidencial, junto com as respostas (se estas existirem) do Estado concernente¹⁸⁷. Isto ajudaria a assegurar que as consultas entre o SPT e o CPT sejam feitas “à luz de fatos relevantes”¹⁸⁸ e também contribui para manter critérios consistentes. Embora o CPT tenha ressaltado que a implementação desta proposta não requereria uma emenda à CEPT pelos Estados-Partes, não existe nenhuma informação pública disponível sobre a implementação deste procedimento¹⁸⁹.

O SPT tem estabelecido uma relação próxima com o CPT, através do contato regular entre suas secretarias, a fim de compartilhar informações sobre melhores práticas e coordenar o planejamento das missões aos países. Nos primeiros anos das atividades do SPT, o contato foi facilitado pelo fato de que alguns membros atuais ou ex integrantes do Subcomitê eram também membros atuais ou ex integrantes do CPT. Como a relação entre os dois órgãos está sendo formalizada e institucionalizada, os Estados Partes do

185 Mais informações estão disponíveis na página web do APT: <http://www.apr.ch>.

186 Para mais informações, vide ‘Background paper’, *APT-CPT Conference: New Partnerships in Torture Prevention in Europe region*, de 6 de novembro de 2009, p.6. Disponível em <http://www.apr.ch>.

187 CPT, *16th General Report on the CPT's activities, covering the period 1 August 2005 to 31 July 2006*, CPT/Inf (2006) 35, 16 de outubro de 2006, Prefácio.

188 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1159.

189 Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.1159.

OPCAT e da CEPT são encorajados a considerar os potenciais desafios surgidos da concorrência do exercício duplo de mandatos¹⁹⁰.

Outros grupos de trabalho no âmbito regional também devem cooperar com o SPT. Por exemplo, este órgão tem buscado colaborar com o Escritório para Instituições Democráticas e Direitos Humanos da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), o qual tem atuado ativamente em temas relacionados ao OPCAT em sua área de operação devido à sua presença de campo. A OSCE é a maior organização regional de segurança do mundo, com 56 Estados participantes da Europa, Ásia Central e América Central¹⁹¹.

5.4 Cooperação com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha

Considerando o fato de que o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) inspirou o OPCAT, o tratado declara explicitamente que as obrigações legais dos Estados-Partes sob o direito humanitário internacional não são afetadas pela assinatura, ratificação ou acessão ao Protocolo. As Convenções de Genebra e seus Protocolos adicionais¹⁹², os quais formam a base do direito internacional humanitário, brindam proteção a pessoas durante conflitos armados e permitem que o CICV conduza visitas a centros de detenção. De acordo com as Convenções de Genebra, em tempos de conflitos armados internacionais, o CICV está autorizado a visitar todos os

¹⁹⁰ Vide a Seção 2.2.3 neste Capítulo.

¹⁹¹ Para mais informações, vide a página web da OSCE: www.osce.org.

¹⁹² Conferência Diplomática de Genebra de 1949, Convenção (I) para a Melhoria da Sorte dos Feridos e Enfermos dos Exércitos em Campanha, de 12 de agosto de 1949; Convenção (II) para a Melhoria da Sorte dos Feridos, Enfermos e Náufragos das Forças Armadas no Mar, de 12 de agosto de 1949; Convenção (III) Relativa ao Tratamento de Prisioneiros de Guerra, de 12 de agosto de 1949; Convenção (IV) Relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra, de 12 de agosto de 1949; Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 Relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados sem Caráter Internacional (Protocolo I), de 8 de junho de 1977; Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 Relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados sem Caráter Internacional (Protocolo II), de 8 de junho de 1977; e Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 Relativo à Adoção de um Emblema Distintivo Adicional (Protocolo III), de 8 de dezembro de 2005.

centros de detenção nos quais prisioneiros de guerra, detentos civis e outras “pessoas protegidas” estejam ou possam estar¹⁹³. Durante o conflito civil armado, ou em tempos de paz, o Estado pode autorizar o CICV a visitar centros de detenção.

Portanto, existe uma sobreposição significativa entre o trabalho dos órgãos do OPCAT e do CICV, em que pese o mandato mais amplo dos primeiros no concernente aos centros de detenção. O Artigo 32 do OPCAT objetiva complementar o trabalho do CICV e evitar duplicar ou prejudicar suas atividades. Os direitos do Subcomitê e dos MPN de acesso a centros de detenção não devem ser utilizados pelos Estados-Partes como uma desculpa para excluir as visitas do CICV ou *vice versa*. Entretanto, o Subcomitê, os Estados-Partes e os MPN devem considerar como os órgãos do Protocolo (sobretudo os MPN) e o CICV cooperarão para evitar a duplicação de esforços¹⁹⁴. O SPT já tem desenvolvido uma relação de cooperação com o CICV. Por exemplo, os membros do Subcomitê têm recebido capacitação do CICV sobre o monitoramento de centros de detenção¹⁹⁵. Quando a delegação do CICV está presente em um Estado-Parte do OPCAT, a interação direta e o planejamento estratégico com o CICV antes da visita *in loco* do Subcomitê se mostram essenciais.

6. Engajamento da sociedade civil com o SPT

De acordo com o Artigo 11(c) do Protocolo, o SPT é obrigado a cooperar com “organismos [...] que trabalhem para fortalecer a proteção de todas as pessoas contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes”. Organizações internacionais e nacionais da sociedade civil desempenharam um papel importante na criação do OPCAT. Portanto, o SPT reconhece a relevância de cooperar com tais organizações¹⁹⁶.

¹⁹³ Para outras informações sobre as atividades do CICV, vide: www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_protection?OpenDocument.

¹⁹⁴ Para informações adicionais, vide o comentário ao Artigo 32 no Capítulo II deste Manual; e também APT, *NPM Guide*, p.91.

¹⁹⁵ SPT, *First annual report*, §40.

¹⁹⁶ SPT, *First annual report*, §60; e APT, *NPM Guide*, p.91.

6.1 Cooperação no contexto das visitas in loco SPT

Nos anos recentes, o SPT tem interagido e estabelecido relações de cooperação com atores nacionais e internacionais antes, durante e após suas missões aos países.

• Preparação para as visitas in loco do SPT

Para maximizar a efetividade das missões *in loco* do SPT, uma vez que este publica seu programa de visitas (geralmente em novembro do ano que o precede), importantes atores nacionais e internacionais da sociedade civil são incentivados a estabelecer um contato direto proativo com a Secretaria do Subcomitê. Informações precisas, verdadeiras e independentes fornecidas pelas organizações da sociedade civil nacional sobre a situação da privação de liberdade no âmbito doméstico, bem como sobre a prevenção da tortura e outros maus tratos, é útil para complementar a informação apresentada pelo Estado-Parte concernente. Por consequência, antes da visita *in loco*, a Secretaria do SPT também deve contatar relevantes atores da sociedade civil.

Quando possível, os atores da sociedade civil nacional devem coordenar suas contribuições para evitar o envio ao SPT de informações repetidas ou contraditórias. Deve-se apresentar informações sobre:

- Possíveis causas e riscos de torturas e outras formas de maus tratos;
- Posições sobre a implementação do OPCAT;
- Sugestões de atores para que o SPT considere celebrar reuniões; e
- Centros de detenção (e/ou regiões no Estado) para que o SPT considere os visitar¹⁹⁷.
- As organizações da sociedade civil podem solicitar que a informação enviada ao SPT seja mantida sob confidencialidade¹⁹⁸. A informação recebida é compilada no escrito confidencial sobre o país pela Secretaria do SPT¹⁹⁹.

197 Para mais informações, vide APT, *Role of civil society in preparation of SPT visits*, APT Briefing Note 2, APT, Geneva, 2008. Disponível em <http://www.apr.ch>.

198 APT, *Role of Civil Society*, p.2.

199 Para mais informações, vide a Seção 4.4.2 neste Capítulo.

As organizações da sociedade civil também são incentivadas a interagir com o Subcomitê e enviar informações específicas sobre o país. Algumas ONGs internacionais têm fornecido apoio vital durante a preparação das visitas *in loco* do SPT, incluindo através de atividades prévias às missões nos Estados a serem visitados²⁰⁰.

• Cooperação durante as visitas in loco do SPT

Com frequência, as organizações da sociedade civil nacional desempenham um papel vital nas missões do SPT aos países. Em virtude da sua ampla experiência no país, elas geralmente estão aptas a brindar informações sobre a prevenção da tortura e outros maus tratos no Estado-Parte. Esta informação ajuda o SPT a identificar os centros de detenção a serem visitados e assuntos chave a serem examinados (incluindo em relação ao funcionamento do MPN)²⁰¹. Por conseguinte, o SPT usualmente se reúne com organizações da sociedade civil nacional durante suas missões ao país. Por exemplo, durante sua visita às **Maldivas**, o Subcomitê relatou ter celebrado “reuniões com membros da sociedade civil para receber uma visão geral do sistema legal relacionado à administração da justiça criminal e aos centros de privação de liberdade e de como o sistema está funcionando na prática”²⁰².

• Seguimento das visitas in loco do SPT

As interações entre o SPT e os atores da sociedade civil podem ter natureza mais indireta no período posterior à missão do SPT ao país. Porém, os atores da sociedade civil desempenham um papel importante no seguimento destas visitas. Por exemplo, atores nacionais e internacionais da sociedade civil podem promover campanhas para a publicação do relatório de visita do SPT pelo respectivo Estado-Parte²⁰³. Eles também podem incentivar a redação e publicação de respostas aos relatórios do SPT. Se ambos os documentos forem publicados (e.g. o relatório do SPT sobre a visita e a resposta do Estado-Parte), os atores da sociedade civil podem optar por comentá-los, fornecendo informações atualizadas nas áreas relevantes do seu próprio trabalho. Adicionalmente, eles podem atuar como “vigias”,

200 SPT, *Second annual report*, §21; e SPT, *Third annual report*, Anexo V. Vide ainda a Seção 4.4 neste Capítulo.

201 Vide as Seções 4.4.1-3 deste Capítulo.

202 SPT, *Report on the visit to the Maldives*, §11.

203 SPT, *Third annual report*, §30

monitorando a implementação das recomendações do SPT sobre a situação da privação de liberdade e do desenvolvimento de MPN²⁰⁴. Neste contexto, eles geralmente estão bem posicionados para prover atualizações regulares à Secretaria do SPT, incluindo por meio de comunicações escritas.

Outrossim, é válido notar que, através do Fundo Especial estabelecido pelo Artigo 26 do OPCAT, recursos podem ser postos à disposição para apoiar a implementação das recomendações do SPT decorrentes de um visita *in loco*²⁰⁵. Atores da sociedade civil podem considerar tanto contribuir financeiramente ao, como beneficiar-se do, Fundo Especial do OPCAT²⁰⁶.

6.2 Cooperação no contexto das funções consultivas do SPT

Em seu terceiro relatório anual, o SPT enfatizou o papel vital que os atores da sociedade civil exercem na implementação da função consultiva do SPT, particularmente pelo orçamento restrito com o qual o SPT tem operado²⁰⁷. Na seara internacional, instituições acadêmicas e ONGs que trabalham ativamente para a ratificação do Protocolo e assuntos de implementação se uniram sob a cobertura do Grupo de Contato do OPCAT²⁰⁸. O SPT regularmente celebra sessões *in camera* com este grupo para discutir a interpretação do OPCAT (incluindo a respeito do conceito de prevenção da tortura), e para desenvolver conhecimentos sobre os MPN. O Subcomitê tem reconhecido que o contato regular com as organizações do Grupo de Trabalho de OPCAT o tem ajudado a desenvolver métodos para engajar-se com os MPN e ainda um entendimento mais profundo sobre seu próprio mandato preventivo.

- **Conselhos sobre o desenvolvimento de MPN**

204 Vide as Seções 7.3 e 7.5.3 do Capítulo V deste Manual.

205 Vide o comentário no Capítulo II deste Manual; e também Nowak e McArthur, *The UNCAT*, p.998.

206 OPCAT, Artigo 26(2).

207 SPT, *Third annual report*, §61.

208 Vide a Seção 2.3.2 neste Capítulo com a lista de organizações participantes do Grupo de Trabalho do OPCAT.

Como mencionado acima, para estar completamente apto a implementar seu mandato consultivo em relação ao desenvolvimento de MPN, o SPT deve coletar informações específicas sobre a designação, estabelecimento e funcionamento destes mecanismos²⁰⁹. Organizações nacionais e internacionais da sociedade civil podem estabelecer contato direto com o SPT a fim prover informações sobre tais assuntos²¹⁰. Informações atualizadas permitem que o SPT analise de forma eficaz o contexto nacional e os desafios e, assim, forneça recomendações e observações precisas e específicas para os Estados-Partes e os MPN.

Além disto, atores da sociedade civil nacional são incentivados a enviar ao SPT projetos de legislação sobre os MPN a fim de que aquele órgão comente sobre sua compatibilidade com as disposições do OPCAT²¹¹.

Finalmente, os atores da sociedade civil podem envolver os membros do SPT em atividades nacionais, regionais e internacionais relacionadas ao OPCAT para facilitar contatos diretos entre os membros do Subcomitê e os MPN. Isto é uma forma criativa de contribuir para as funções consultivas do SPT e o tem ajudado a:

- Desenvolver seu entendimento do seu mandato preventivo;
- Começar a desenvolver um diálogo construtivo com os atores nacionais;
- Engajar-se com os MPN; e
- Estabelecer sistemas de intercâmbio de informações.

Por exemplo, o SPT relatou ter participado de 14 atividades deste tipo graças ao apoio de diversas instituições, incluindo as organizações do Grupo de Contato do OPCAT²¹².

209 Vide as Seções 3.3.1 e 3.3.2 neste Capítulo.

210 O papel das organizações da sociedade civil na ratificação e implementação do OPCAT é discutido em detalhe nas Seções 4, 6.1 e 7.3 do Capítulo IV deste Manual.

211 Para mais informações, vide a Seção 3.3.1 neste Capítulo; e a Seção 6.2 do Capítulo IV deste Manual.

212 SPT, *Third annual report*, §41 e §71.

6.3 Assuntos adicionais: composição do SPT²¹³

O papel dos atores da sociedade civil nacional e internacional em relação à composição do Subcomitê não deve ser subestimado. As eleições do SPT são realizadas a cada dois anos e a sociedade civil com frequência empresta esforços significantes para assegurar a nomeação/seleção e, portanto, uma eleição de especialistas imparciais e competentes como membros do SPT.

Como mencionado acima²¹⁴, o OPCAT estabelece critérios específicos para a composição do SPT, mas não indica um processo específico para nomeação dos candidatos no âmbito nacional. Os Estados-Partes, portanto, são incentivados a engajar-se em um processo nacional transparente, público e participativo para selecionar candidatos no âmbito doméstico. Este processo deveria incluir uma convocatória pública de candidatos²¹⁵ e propostas da sociedade civil deveriam ser encorajadas. Frequentemente, as organizações nacionais da sociedade civil estão em uma posição ideal para identificar pessoas com relevante conhecimento técnico, qualidades e experiência²¹⁶.

Outrossim, boas práticas sugerem o estabelecimento de um comitê de seleção, formado por representantes dos respectivos ministérios a cargo da seleção e das organizações da sociedade civil especializadas na matéria²¹⁷.

Organizações nacionais da sociedade civil devem incentivar os procedimentos de seleção pública no nível doméstico.

As orientações da APT sobre a seleção de candidatos ao SPT e a seleção de membros deste órgão é instrumento bastante útil²¹⁸. O processo de seleção pública proposto visa fortalecer a independência, a credibilidade e a legitimidade dos membros do SPT e, assim, o Subcomitê como um todo.

²¹³ Vide as Seções 6.1 e 6.2 do Capítulo IV deste Manual.

²¹⁴ Vide a Seção 2.2 neste Capítulo.

²¹⁵ Para uma discussão mais detalhada, vide o comentário no Artigo 6 no Capítulo II deste Manual.

²¹⁶ Vide a Seção 6.1 do Capítulo IV deste Manual.

²¹⁷ APT, *The Subcommittee on Prevention of Torture: Guidance on the selection of candidates and elections of members*, OPCAT Briefing, APT, Geneva, 2010. Disponível em www.apt.ch.

²¹⁸ APT, *Guidance on the selection of candidates and elections of SPT members*.

Capítulo IV

A Ratificação do OPCAT e a Designação dos MPN: Desafios Domésticos

Índice

1. Introdução
2. Por que ratificar o OPCAT?
3. Momento oportuno da ratificação e implementação do OPCAT
4. Inclusão do OPCAT na agenda política
5. Requisitos para a seleção de MPN
6. Promoção do diálogo contínuo
7. Opções de MPN
8. Previsão legal do mandato do MPN
9. Passos para a ratificação do OPCAT e a designação de MPN

1. Introdução

A ratificação do OPCAT¹ é uma decisão política que demonstra a vontade e o sincero comprometimento do Estado com a prevenção da tortura e outros maus tratos. O momento para a ratificação do Protocolo ao redor do mundo está sendo construído. Um número crescente de Estados está considerando a melhor forma de ratificar e implementar este tratado. As decisões sobre o momento oportuno de ratificação e implementação são influenciadas pelo clima político, pelo sistema legal e pelas estruturas institucionais de cada país, assim como pelos requisitos do próprio OPCAT.

O Protocolo dispõe sobre o estabelecimento de órgãos nacionais – mecanismos preventivos nacionais (MPN) – com um mandato preventivo específico². Como o tratado não determina a forma organizacional dos MPN, cada Estado tem a liberdade de escolher a estrutura mais apropriada ao seu contexto particular. Nenhum tipo especial de órgão é preferível. O que importa é que todos os MPN trabalhem eficazmente para prevenir a tortura e outros maus tratos. Porém, o OPCAT elenca uma série de requisitos fundamentais para o MPN, independentemente de sua forma: independência funcional, composição por diversos especialistas, e poderes e garantias específicos.

Este Capítulo fornece orientações sobre o momento oportuno e o processo de ratificação e implementação do OPCAT, com um foco particular no estabelecimento e designação dos MPN. Ele provê uma análise detalhada das possíveis opções de MPN, enfatizando tanto os desafios chaves como alguns exemplos úteis de melhores práticas. Deve ser notado que a inclusão neste Capítulo de um determinado MPN proposto ou estabelecido por um Estado não deve ser vista como um endosso ou crítica a esta opção específica. O Capítulo é movido pelas necessidades dos atuais e potenciais Estados-Partes do OPCAT, e de outros atores nacionais, que estão considerando e/ou se engajando no processo de designação dos MPN. A publicação da APT intitulada “Guia para o Estabelecimento e Designação de MPN” (*Guide to*

1 Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, UN Doc. A/RES/57/199, adotado em 18 de dezembro de 2002.

2 Vide a Seção 3.1 do Capítulo V deste Manual.

the Establishment and Designation of MPNs, doravante “Guia sobre MPN”)³ apresenta informações mais detalhadas sobre o processo de designação dos MPN, bem como a análise mais profunda sobre os requisitos destes mecanismos nacionais.

2. Por que ratificar o OPCAT?

A Convenção da ONU contra a Tortura (UNCAT)⁴ contém disposições específicas obrigando os Estados-Partes a adotarem medidas legislativas, administrativas, judiciais e de outras índoles para prevenir a tortura e outros maus tratos⁵. A ratificação do OPCAT e a designação de MPN eficazes e independentes ajudam os Estados-Partes a cumprirem suas obrigações de acordo com a UNCAT⁶.

O OPCAT representa o primeiro de uma nova geração de tratados de direitos humanos por diversas razões.

Em primeiro lugar, diferentemente de outros tratados que estabelecem parâmetros de direitos humanos, o Protocolo é visto como um instrumento operacional. Por tal motivo, ao ratificar este tratado, o Estado-Parte não contrai obrigações de apresentar relatórios. Suas principais obrigações consistem em designar um ou mais MPN de acordo com os requisitos do OPCAT; estabelecer um diálogo cooperativo com os órgãos do Protocolo; examinar as recomendações destes órgãos; e publicar um relatório anual sobre as atividades do(s) MPN.

Em segundo lugar, o Protocolo é estabelecido para prevenir a tortura e outros maus tratos através do efeito inibidor das visitas regulares a todos

3 APT, *Guia sobre MPN*, APT, Genebra, 2006. Disponível também em português em www.apr.ch.

4 Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, UN Doc. A/RES/39/46, adotada em 10 de dezembro de 1984.

5 UNCAT, Artigos 2, 10, 11 e 16. Vide também Comitê contra a Tortura (CAT), Comentário Geral No. 2, *Implementation of article 2 by States Parties*, UN Doc. CAT/C/GC/2, de 24 de janeiro de 2008.

6 Vide a Seção 2.1 do Capítulo I deste Manual.

os centros de detenção⁷. O OPCAT estabelece tanto um órgão preventivo internacional (o SPT)⁸, como os MPN. Juntos, estes órgãos integram um sistema de prevenção fundado nos princípios de cooperação e diálogo construtivos (ao invés de condenação por violações), previsto pelo Protocolo⁹. Enquanto o SPT geralmente opera sob confidencialidade¹⁰, os MPN não são regidos por este princípio. Contudo, exige-se de ambos os órgãos a proteção de dados confidenciais obtidos no marco da execução dos seus mandatos¹¹.

Em terceiro lugar, o OPCAT se distingue de outros tratados internacionais de direitos humanos por causa dos MPN¹², já que o Protocolo é o primeiro tratado desta espécie a estabelecer órgãos nacionais com poderes e garantias específicos para prevenir a tortura e outros maus tratos. Coletivamente, os MPN independentes e eficazes representam um complemento ideal ao SPT e a outros órgãos nacionais, regionais e internacionais de monitoramento. Graças à sua presença no campo, os MPN estão aptos a desempenhar suas atividades de monitoramento de forma frequente e regular. Sua localização permanente nos países os permite estabelecer um diálogo contínuo com as autoridades competentes, o que, por seu turno, facilita construir uma relação de confiança. Adicionalmente, os MPN têm um entendimento forte do seu contexto nacional, incluindo políticas públicas, e podem, assim, propor e sugerir medidas concretas de prevenção às autoridades competentes que estão vinculadas à situação e aos desafios que prevalecem no país. Eles também são capazes de acompanhar a implementação de recomendações,

7 Vide as Seções 2.2-3, 5.1 e 7.2 do Capítulo I deste Manual; e o comentário ao Preâmbulo do OPCAT e os Artigos 1 e 19 no Capítulo II.

8 Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

9 Para mais informações, vide o Capítulo I deste Manual, especialmente as Seções 2.2-4 e 6.3; e o comentário ao Artigo 2 do OPCAT no Capítulo II.

10 OPCAT, Artigos 2(3) e 16.

11 De acordo com os Artigos 16(2) e 21(2) do OPCAT, seus órgãos somente podem publicar os dados pessoais de alguém com o exposto consentimento da(s) pessoa(s) envolvida(s).

12 Vide a Seção 2.2 do Capítulo I deste Manual; e Wilder Tayler, *What is the added value of Prevention?*, *Preventing Torture in the 21st Century: Essex Human Rights Review* 6.1 (Special Issue 2009), p. 26: Disponível em www.ehrr.org.

inclusive as do SPT e de outros órgãos de monitoramento¹³. Finalmente, os MPN estão bem posicionados para identificar os primeiros sinais de alerta e, desta forma, prevenir abusos nos centros de detenção¹⁴.

Em quarto lugar, o OPCAT também tem se mostrado uma importante ferramenta para direcionar as reformas dos sistemas judiciais e os processos de transição que visem o fortalecimento das leis. O Protocolo também pode auxiliar as autoridades a ter sua confiança pública restabelecida depois de crises relacionadas à violação dos direitos humanos dos detentos ou após uma mudança de regime. A ratificação e a implementação efetiva do OPCAT permitem ao governo demonstrar seu compromisso com a proteção de todos os membros da sociedade, incluindo alguns dos grupos mais vulneráveis de pessoas (e.g. as privadas de liberdade).

Precários centros de detenção e sistemas de privação de liberdade ineficazes geram altos custos, inclusive aqueles relativos à saúde dos detentos, à segurança nacional e à segurança pública. Estas condições, somadas ao estresse proveniente destes problemas, podem se depositar sobre o sistema de justiça criminal. Estes custos são quase sempre subestimados. As intervenções para identificar como e por quê os sistemas de privação de liberdade geralmente não funcionam bem, e assim, designar soluções concretas para mitigar estes riscos, com frequência provam ser extremamente eficazes e reduzem ou evitam totalmente aqueles custos (e.g. com reabilitação e correção)¹⁵.

13 Vide a Seção 6 do Capítulo II deste Manual para uma explicação mais profunda dos assuntos resumidos neste parágrafo.

14 Tayler, *What is the added value of Prevention?*, p. 26.

15 Vide, por exemplo, CPT, *Report to the Irish Government on the visit to Ireland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CPT Doc. CPT/Inf (95) 14, de 23 de junho de 1994, §19. Após uma visita na Irlanda em 1993, o CPT relatou que “em novembro de 1992, uma pessoa que alegou ter sido mal tratada por agentes de polícia da Estação Finglas Garda recebeu uma reparação extrajudicial de £375,000 (além das custas). A pessoa em questão alegou que sofreu um dano cerebral como resultado dos repetidos chutes e golpes de bastão que sofreu”. Adicionalmente, em 5 de janeiro de 2010, a Corte Européia de Direitos Humanos decidiu que a Moldóvia tinha violado o Artigo 3 da Convenção Européia dos Direitos Humanos. No caso *Paduret vs. Moldova*, este Tribunal concluiu que as autoridades tinham falhado por não realizar uma investigação criminal efetiva sobre as alegações da vítima, no sentido de que havia sofrido abuso enquanto esteve sob custódia policial em Bozieni em 2000. A vítima alegou que foi chutada, esmurrada e suspensa em uma barra de metal com seus pés e mãos atados atrás das suas costas

O mandato do MPN se concentra em identificar os fatores de risco e usar este conhecimento para designar medidas de prevenção às violações de direitos humanos. Embora o estabelecimento de MPN efetivos e independentes não deixe de implicar gastos, a ratificação do OPCAT e a designação destes mecanismos nacionais devem ser vistos como um investimento a longo prazo que provavelmente trará um bom retorno sobre o gasto inicial. Por exemplo, casos de melhores práticas demonstram que a prevenção da tortura contribui para autoridade moral do Estado-Parte. Portanto, ratificar o Protocolo e, em consequência, estabelecer um ou mais MPN independentes e eficientes são passos cruciais que os Estados podem e devem dar para prevenir a tortura e outros maus tratos.

3. Momento oportuno para ratificar e implementar o OPCAT

A fim de implementar o Protocolo eficazmente, quando do início das considerações sobre ratificar este tratado, os Estados devem também refletir sobre as melhores opções de MPN para seu contexto nacional. A designação e o estabelecimento dos MPN são com frequência um processo que consome tempo e requer uma análise profunda. Dependendo do contexto nacional, a designação do MPN pode ser realizada antes ou depois da ratificação. As melhores práticas têm revelado que a ratificação e implementação do OPCAT requerem a adoção de um enfoque de direitos humanos dirigido à prevenção por meio do diálogo construtivo que assegure a implementação de medidas preventivas na seara nacional. Portanto, é essencial garantir a existência de um apoio amplo dos atores interessados para a ratificação do tratado, os quais devem ser, então, reunidos para discutir como implementar este instrumento no âmbito interno. Isto é especialmente importante em Estados federais, descentralizados e/ou com um grande número de mecanismos de monitoramento pré-existentes, em virtude das complexidades políticas, legais, geográficas, institucionais e culturais para ratificar o OPCAT em tais Estados¹⁶.

(“suspensão palestina”), e que tinha uma garrafa de vidro repetidamente inserida em seu ânus. A Corte concedeu à vítima o montante de €20,000 pelos danos, além das custas.

16 Vide a Seção 7.4 deste Capítulo para mais informações.

O Artigo 17 do OPCAT prevê um prazo razoavelmente estrito para implementação dos MPN, exigindo dos Estados-Partes que o façam no período máximo de um ano após a ratificação ou acesso¹⁷. Entretanto, os elaboradores do Protocolo levaram em conta a possibilidade de que alguns Estados-Partes poderiam necessitar de mais tempo para designar seu(s) MPN. Portanto, o Artigo 24 permite que a designação dos MPN seja postergada por cinco anos adicionais. Os Estados-Partes podem fazer uma declaração adiando suas obrigações previstas nas Partes III e IV do OPCAT por três anos. Ademais, o Comitê da ONU contra a Tortura (CAT) pode estender esta postergação por mais dois anos, após consultar o SPT e mediante requerimento do Estado-Parte¹⁸. Em situações complexas (e.g. em Estados federais), não surpreende muitas vezes serem necessários seis anos (um ano de acordo com o Artigo 17 e outros cinco anos sob o Artigo 24) para se adotarem as medidas requeridas para designar e estabelecer um ou mais MPN eficazes.

As melhores práticas têm demonstrado a importância de, antes de se designar e estabelecer um MPN, serem identificados todos os centros de detenção¹⁹ e se proceder a uma revisão profunda dos mecanismos de monitoramento nacionais já existentes (inclusive no que tange à sua legislação fundadora, mandatos, jurisdição, independência, poderes e garantias e efetividade)²⁰. Embora uma revisão desta natureza possa facilitar a tomada de decisões concernentes à forma mais apropriada que o MPN deve ter, ela requer tempo.

17 O Artigo 17 dispõe que “[c]ada Estado-Parte deverá manter, designar ou estabelecer, dentro de um ano da entrada em vigor do presente Protocolo ou de sua ratificação ou adesão, um ou mais mecanismos preventivos nacionais independentes para a prevenção da tortura em nível doméstico. Mecanismos estabelecidos através de unidades descentralizadas poderão ser designados como mecanismos preventivos nacionais para os fins do presente Protocolo se estiverem em conformidade com suas disposições”.

18 O Artigo 24 determina que “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 devidamente formuladas pelo Estado-Parte e após consultas ao Subcomitê de Prevenção, o Comitê contra Tortura poderá estender esse período por mais dois anos”. Para maiores detalhes sobre os Artigos 17 e 24, vide o Capítulo II deste Manual.

19 Vide a Seção 5 deste Capítulo para maiores detalhes.

20 APT, *NPM Guide*, Capítulo 10.

Geralmente é necessário que a designação do MPN seja vista como um processo de longo prazo que pode requerer a adoção de medidas legislativas no âmbito nacional, tais como a reforma de leis já existentes ou a redação e aprovação de novas leis. Independentemente da forma operacional do MPN, a experiência tem mostrado que é necessário tempo para que estas instituições assumam seu mandato preventivo²¹.

O SPT tem reconhecido que “[o] desenvolvimento de MPN deve ser considerado uma obrigação contínua, com o reforço de aspectos formais e o refinamento e melhora dos métodos de trabalho”²². A implementação do OPCAT e a prevenção da tortura e outros maus tratos requerem dedicação e a adoção de uma perspectiva em longo prazo. Devem existir coordenação e compartilhamento de informações com os atores nacionais relevantes. Neste contexto, também é crucial a tomada de decisões de forma pública e transparente, com o aconselhamento proveniente do SPT e de outros órgãos especializados relevantes.

É válido notar que os debates nacionais sobre a designação e o estabelecimento do MPN de um país podem revitalizar discussões amplas acerca da prevenção da tortura. Por exemplo, uma revisão legislativa pode ressaltar uma falha na criminalização da tortura e outras lacunas na implementação de obrigações jurídicas internacionais previstas pela UNCAT ou por outros tratados internacionais de direitos humanos. Alguns Estados podem decidir levar vantagem deste momento político e desenvolver o enfoque multifacetado para lidar com a tortura, conforme proposto tanto pelo OPCAT²³ como pela UNCAT; outros preferem concentrar seus recursos e tempo exclusivamente no estabelecimento de MPN.

4. Inclusão do OPCAT na agenda política

A ratificação e implementação eficaz do OPCAT ocorrerão mais provavelmente em países nos quais as condições políticas favoráveis são combinadas com um interesse notório na prevenção da tortura por parte das autoridades

21 Para mais informações, vide as Seções 2, 3.1, 5.1 e 6.3 do Capítulo V deste Manual.

22 SPT, *First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2007 to March 2008*, UN Doc. CAT/C/40/2, adotado em 14 de maio de 2008, §28.

23 OPCAT, Preâmbulo.

competentes e das organizações da sociedade civil. O compromisso para assegurar a transparência dos centros de detenção e sua abertura ao escrutínio nacional e internacional é essencial para criar um ambiente favorável para ratificação e implementação do OPCAT.

No entanto, fatores elementares para a ratificação do OPCAT podem variar de acordo com cada país. Por um lado, um governo pode decidir promover a ratificação do Protocolo como parte da sua política de direitos humanos. Por exemplo, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República no **Brasil** está levando a cabo consultas contínuas sobre um projeto de lei para estabelecer um sistema de prevenção da tortura. Por outro lado, o ativismo para incentivar os Estados a ratificarem e implementarem o OPCAT tem se mostrado um primeiro passo útil em alguns países. Neste sentido, algumas instituições nacionais de direitos humanos (INDH) têm liderado campanhas de ativismo para ratificação e implementação do OPCAT como parte do seu mandato para promover a adoção e implementação dos tratados internacionais de direitos humanos. Nesta situação se encontra **Gana**, onde as discussões sobre a designação de um MPN estão sendo lideradas pela Comissão Nacional de Direitos Humanos e Administração da Justiça²⁴. As organizações da sociedade civil também podem realizar campanhas para promover o OPCAT. Por exemplo, o ímpeto para a acessão da **Armênia** ao OPCAT se originou numa série de mesas redondas organizadas pelas organizações da sociedade civil e que tiveram a participação de ministros e outras autoridades relevantes. Para melhorar o entendimento do OPCAT entre aquelas pessoas que podem tomar as decisões do Estado, uma das principais organizações não-governamentais (ONGs) envolvidas neste processo forneceu a diversos ministros documentos e publicações relacionados ao OPCAT traduzidos para o armênio.

Geralmente, um ator particular (ou vários atores trabalhando em conjunto) lança e depois lidera o processo de ratificação e implementação do OPCAT. Estes “atores líderes” variam conforme cada contexto e incluem, comumente, ministros, INDH, ONGs e coalizões. Seu papel é assegurar que os atores relevantes compartilhem um entendimento comum dos aspectos elementares

24 APT, *OPCAT Country Status Report*. Disponível em www.apt.ch. Esta fonte também é útil para indicar o status do OPCAT em relação aos países referidos neste Capítulo, pois fornece informações detalhadas sobre o progresso dos Estados na ratificação, designação dos MPN e estabelecimento de MPN funcionais.

do OPCAT, principalmente no tocante à importância da independência, do acesso, da confidencialidade, da cooperação e da proteção contra represálias. Os atores líderes facilitam, ainda, intercâmbios de informações sobre os desenvolvimentos do OPCAT e trabalham para garantir o interesse dos demais atores relevantes. Finalmente, eles constroem o apoio e mantêm o momento oportuno para a ratificação e implementação do OPCAT. Sem estes atores líderes para executar estas funções, a ratificação e implementação do Protocolo não poderia ser identificada como uma prioridade institucional e política dos atores nacionais chave.

As melhores práticas sugerem estabelecer coalizões da sociedade civil para promover a ratificação e implementação do OPCAT. Estas coalizões podem manter o momento oportuno para a ratificação e implementação através de campanhas públicas, seminários e outras atividades promocionais. As coalizões também representam, com frequência, interlocutores ideais para os governos durante as discussões sobre a designação e estabelecimento dos MPN. Finalmente, estes grupos podem ter um impacto mais significativo na ratificação e implementação do OPCAT do que organizações individuais, pois eles representam uma maneira eficaz de maximizar recursos financeiros e humanos, conhecimento técnico e cobertura da mídia. Na **Espanha**, uma coalizão de ONGs foi criada para apoiar a ratificação e implementação do OPCAT. Discussões públicas sobre o Protocolo foram iniciadas no início de 2004, quando 37 ONGs se uniram, sob os auspícios da Rede para Prevenção da Tortura, para promover a ratificação e implementação do referido instrumento, entre outras ações²⁵.

Quando os atores líderes não são órgãos governamentais, é essencial que um departamento do governo ou ministério assegure que um sistema seja criado para:

- Dividir responsabilidades de forma apropriada entre os ministérios e departamentos relevantes, mais particularmente a respeito da implementação, e
- Facilitar uma comunicação interna sobre assuntos do OPCAT entre os ministérios e departamentos relevantes.

25 APT, *Civil society organisations and National Preventive Mechanisms*, APT, Geneva, 2008, p. 4. Disponível em www.apt.ch.

O ministério da justiça geralmente desempenha seu papel e assume as responsabilidades legais do Estado para implementar os tratados internacionais de direitos humanos e os parâmetros de *soft law*, em particular aqueles relacionados ao sistema de justiça criminal. Outros ministérios são igualmente responsáveis por centros de detenção os quais serão diretamente afetados pelo OPCAT. Tais ministérios podem incluir os concernentes a assuntos de saúde, defesa, imigração, educação, infância e assuntos internos. A coordenação intergovernamental é vital para assegurar que um entendimento apropriado das implicações da ratificação do OPCAT seja compartilhado pelos respectivos departamentos.

5. Requisitos para a seleção do MPN

Uma vez que a ratificação do OPCAT esteja sob consideração, o próximo passo a ser tomado é iniciar as discussões nacionais para selecionar o(s) MPN mais apropriados. Para facilitar o diálogo sobre este tema, as melhores práticas recomendam a adoção de:

- Uma avaliação sobre os órgãos de monitoramento existentes com base nas exigências do OPCAT, e
- Uma pesquisa para identificar todos os centros de detenção.

Também é essencial adquirir um entendimento amplo sobre o funcionamento dos órgãos que já realizam visitas aos centros de detenção do país. Isto é preciso para que os atores interessados possam examinar o potencial das organizações já existentes para executar o mandato do MPN nos termos do OPCAT. Uma avaliação deste tipo pode, ainda, auxiliar os atores nacionais a identificarem lacunas no monitoramento da detenção, podendo indicar ser melhor designar como MPN um novo órgão ou um mecanismo existente.

5.1 Requisitos do OPCAT para os MPN

Os MPN, independentemente da sua forma, devem cumprir os seguintes requisitos mínimos estabelecidos pelo OPCAT.

- **Independência**

A independência corrobora a eficácia e a credibilidade dos MPN. Conforme o OPCAT, os Estados-Partes devem garantir a independência funcional,

financeira e pessoal dos MPN²⁶, de acordo com os Princípios relacionados com o status de instituições nacionais de direitos humanos²⁷. Independência funcional significa que os MPN devem estar aptos a executar seus mandatos sem a interferência de qualquer outro poder, devendo operar fora das estruturas administrativas tradicionais²⁸. Uma base legal forte (e.g. textos constitucionais ou legislativos)²⁹ contribui para assegurar esta independência³⁰. Em seu aspecto financeiro, a independência requer a autonomia do MPN para elaborar seu orçamento e submetê-lo para a aprovação fora do controle do poder executivo, e para tomar decisões sobre como estes recursos serão utilizados³¹. Finalmente, o OPCAT requer que os Estados-Partes garantam a independência dos membros e funcionários do MPN, os quais devem ser pessoal e institucionalmente independentes das autoridades do Estado³². É imprescindível que a legislação que implemente o MPN defina claramente os elementos essenciais que garantam a independência deste mecanismo³³.

- **Composição³⁴**

Os Estados-Partes têm a obrigação específica de assegurar que os membros do MPN e seu quadro pessoal tenham as capacidades e o conhecimento técnico exigidos para o desempenho de suas funções³⁵. Outrossim, como o SPT³⁶, os MPN devem ser multidisciplinares e incluir especialistas

26 OPCAT, Artigos 18(1), 18(3) e 18(4). Para uma análise mais detalhada, vide o comentário ao Capítulo II deste Manual; a Seção 5 do Capítulo V; e APT, *NPM Guide*, pp. 38-40.

27 *Principles relating to the status and functioning of national institutions for the promotion and protection of human rights (the 'Paris Principles')*, UN Doc. GA Res 48/134, adotado em 20 de dezembro de 1993.

28 APT, *NPM Guide*, p. 38.

29 Princípios de Paris, Competência e responsabilidades, §2.

30 Vide a Seção 8 deste Capítulo para mais informações.

31 APT, *NPM Guide*, p. 39; e Princípios de Paris, Composição e garantias de independência e pluralismo, §2.

32 OPCAT, Artigo 18(1); e APT, *NPM Guide*, pp. 39-42.

33 Vide a Seção 8 deste Capítulo para mais informações.

34 Vide a Seção 5.2 do Capítulo V deste Manual.

35 OPCAT, Artigo 18(2). Para mais informações, vide o comentário no Capítulo II deste Manual; e APT, *NPM Guide*, p. 50.

36 OPCAT, Artigo 5(2). Para maiores detalhes, vide o comentário no Capítulo II deste Manual; e a Seção 2.2 do Capítulo III.

independentes oriundos de distintos campos importantes para a privação de liberdade (tais como direitos humanos, saúde e administração da justiça); pelo menos alguns membros devem ter experiência prévia em monitorar centros de detenção³⁷. Na prática, poucos MPN conseguem esta composição plural e, portanto, recorrem a especialistas externos para complementar seus membros e funcionários³⁸.

O OPCAT também requer de cada Estado-Parte o esforço para que haja no(s) seu(s) MPN um equilíbrio de gênero e uma representação adequada de grupos étnicos e das minorias do país³⁹. A participação de especialistas de grupos que estão particularmente em risco nos centros de detenção (e.g. portadores de deficiência e sobreviventes de tortura) deve ser encorajada, pois estas pessoas podem trazer uma perspectiva de acordo com sua própria experiência para lidar com temas específicos da privação de liberdade e/ou centros de detenção particulares⁴⁰.

- **Acesso a todos os centros de privação de liberdade**

Consoante o Artigo 4(1) do OPCAT, da mesma forma que o SPT, os MPN devem ter acesso a todos os centros onde pessoas estejam, ou possam estar, privadas de liberdade. Este acesso deve incluir todas as instalações e estruturas nos centros de detenção⁴¹. Nos termos do Protocolo, centros de privação de liberdade incluem delegacias de polícia, centros de detenção provisória, centros de reeducação juvenil, centros de detenção para imigrantes e requerentes de asilo, centros de assistência social e lugares não oficiais

37 APT, *NPM Guide*, pp. 50-51.

38 O Defensor Público de Direitos da República Checa foi designado como MPN. Um departamento específico foi criado para realizar o trabalho relacionado ao OPCAT, abarcando doze advogados e podendo, para compensar esta falta de diversidade, contratar especialistas externos com conhecimentos técnicos específicos (e.g. médicos e psicólogos) em regime de expediente parcial. Os especialistas são obrigados a respeitar todas regras e regulações da Defensoria Pública de Direitos, inclusive em relação à confidencialidade. Para mais informações vide APT, *OPCAT Country Status*.

39 OPCAT, Artigo 18(3). Para uma análise mais detalhada, vide o comentário no Capítulo II deste Manual; e APT, *NPM Guide*, pp. 51-52.

40 Por exemplo, a Inspetoria de Prisões de Sua Majestade no Reino Unido (*United Kingdom Her Majesty's Inspectorate for Prisons*), que atua como o MPN coordenador naquele país, inclui ex detentos em algumas visitas aos centros de detenção. Vide também a Seção 2.2.3 do Capítulo III deste Manual.

41 OPCAT, Artigo 20(c). Para uma análise mais detalhada no Capítulo II deste Manual.

de detenção⁴². Os MPN devem ter o poder de conduzir visitas frequentes, regulares e não anunciadas a todos estes centros de detenção⁴³.

- **Acesso às informações**

Os MPN devem ter acesso a todas as informações relacionadas aos centros de detenção; sua administração; e o tratamento e as condições das pessoas privadas de liberdade. Portanto, estes mecanismos devem ter acesso a arquivos, registros, prontuários médicos, provisões de dieta e outros dados⁴⁴. Este poder é crucial para assegurar uma análise ampla, tanto da situação, como dos fatores de risco nos centros de detenção.

- **Acesso às pessoas**

Como ao SPT⁴⁵, ao MPN também deve ser outorgado o poder de conduzir entrevistas privadas com pessoas por ele selecionadas⁴⁶. Estas entrevistas são essenciais para o monitoramento preventivo eficaz da detenção, constituindo um elemento chave entre os métodos de trabalho do MPN⁴⁷. Além de conduzir entrevistas a sós com pessoas privadas de liberdade, os MPN devem, ainda, estar aptos a entrevistar os funcionários dos centros de detenção e qualquer outra pessoa relevante para o seu mandato.

- **Relatórios e recomendações⁴⁸**

Conduzir visitas aos centros de detenção é apenas um dos aspectos do mandato preventivo do MPN. Estas visitas devem formar a base de relatórios e recomendações que proponham medidas para melhorar os

42 Para uma análise mais detalhada do Artigo 4, vide o comentário no Capítulo II deste Manual; a Seção 9 do Capítulo I; e APT, *NPM Guide*, pp. 21-23.

43 OPCAT, Artigo 19(a); e APT, *NPM Guide*, pp. 55-57. Para mais informações, vide também a Seção 3.2 do Capítulo IV deste Manual; e o comentário ao Artigo 19(a) no Capítulo II deste Manual.

44 OPCAT, Artigos 20(a) e 20(b). Para uma análise mais detalhada, vide o comentário no Capítulo II deste Manual.

45 OPCAT, Artigos 14(d) e 14(e). Para uma análise mais detalhada, vide o comentário no Capítulo II deste Manual.

46 OPCAT, Artigos 20(d) e 20(e). Para uma análise mais detalhada, vide o comentário no Capítulo II deste Manual; a Seção 4.5.3 do Capítulo III; e APT, *NPM Guide*, pp.59-60.

47 Vide a Seção 3.2 do Capítulo IV deste Manual.

48 Vide também a Seção 4.2 e 4.3 do Capítulo V deste Manual.

sistemas de privação de liberdade. O poder de fazer recomendações às autoridades competentes é essencial para modificar as práticas problemáticas e, assim, trabalhar para prevenir a tortura⁴⁹. O OPCAT demanda que as autoridades competentes examinem as recomendações e, em consequência, se engajem no diálogo construtivo com o(s) MPN sobre possíveis medidas de implementação⁵⁰.

Os MPN também devem ter o poder de elaborar um relatório anual sobre suas atividades e a situação da prevenção da tortura e outros maus tratos. O Protocolo exige que os Estados-Partes publiquem e disseminem os relatórios anuais do(s) seu(s) MPN⁵¹.

- **Observações sobre a legislação**⁵²

Os MPN devem ter o poder de submeter propostas e observações acerca da legislação existente e elaborar projetos de leis importantes para a prevenção da tortura⁵³. Trata-se de um dos elementos básicos do aspecto consultivo do mandato dos MPN, pois contribui para a melhora das salvaguardas e de outras medidas desenhadas para proteger as pessoas privadas de liberdade.

- **Privilégios, imunidades e proteção contra represálias**

O OPCAT contém disposições específicas sobre os privilégios e imunidades que os membros do MPN e seus funcionários precisam para o exercício eficaz dos seus mandatos preventivos. Imunidades contra detenção pessoal, contra vistoria de bagagem pessoal e contra interferência de comunicações são essenciais⁵⁴. O Protocolo também reforça os privilégios gerais dos membros e funcionários do MPN em relação às informações recebidas

49 OPCAT, Artigo 19(b). Para mais informações, vide o comentário no Capítulo II deste Manual; Seção 4.2 do Capítulo V; e APT, *NPM Guide*, pp.64-67.

50 OPCAT, Artigo 22. Para uma análise mais detalhada, vide o comentário no Capítulo II deste Manual.

51 OPCAT, Artigo 23. Para uma análise mais detalhada, vide o comentário no Capítulo II deste Manual; e a Seção 4.3 do Capítulo V.

52 Vide a Seção 4.4 do Capítulo V deste Manual.

53 OPCAT, Artigo 19(c). Para uma análise mais detalhada, vide o comentário no Capítulo II deste Manual; a Seção 4.2 do Capítulo V; e APT, *NPM Guide*, pp. 64-67.

54 OPCAT, Artigo 35. Para uma análise mais detalhada, vide o comentário no Capítulo II deste Manual; e APT, *NPM Guide*, pp. 42-43.

pelos mecanismos nacionais⁵⁵. As informações confidenciais que estejam em poder do MPN não podem ser reveladas sem o consentimento expresso da(s) pessoa(s) que as proferiram. A proteção contra a exposição destes dados ao governo, ao poder judiciário e a qualquer outra organização ou pessoa deve ser prevista pela legislação fundadora dos MPN.

Finalmente, qualquer pessoa ou organização que se comunique com os membros e/ou funcionários do MPN deve se beneficiar da proteção contra represálias e não deve sofrer qualquer ato de retaliação. Isto é imprescindível para a eficácia do monitoramento preventivo, pois garante uma relação de confiança entre os MPN e seus interlocutores. Esta disposição também deve ser incluída na legislação fundadora dos MPN⁵⁶.

- **Contato direto com o SPT**

Os Estados-Partes do OPCAT devem facilitar o contato direto e, caso necessário, confidencial entre o SPT e seus respectivos MPN. Estes contatos podem tomar a forma de encontros, intercâmbios de informações e/ou sessões de capacitação. O contato direto repousa no centro da relação triangular entre os Estados-Partes, os MPN e o SPT⁵⁷.

5.2 Avaliação dos órgãos de monitoramento existentes e listagem dos centros de privação de liberdade

A avaliação dos órgãos de monitoramento existentes deve considerar, no mínimo, os seguintes aspectos destes mecanismos:

- Legislação fundadora e outras bases de estabelecimento;
- Mandato;
- Jurisdição;
- Poderes;
- Imunidades;
- Recursos (humanos, financeiros e logísticos);

55 OPCAT, Artigo 21. Para mais informações, vide o comentário no Capítulo II deste Manual; e APT, *NPM Guide*, pp. 43-45.

56 OPCAT, Artigo 21. Para mais informações, vide o comentário no Capítulo II deste Manual; e APT, *NPM Guide*, pp. 61-62.

57 OPCAT, Artigo 20(f). Para mais informações, vide o comentário no Capítulo II deste Manual; a Seção 3.3.2 do Capítulo III; e a Seção 7.5 do Capítulo V.

- Independência (real e aparente);
- Relações com as autoridades e outros atores relevantes; e
- Métodos de trabalho (e.g. objetivos, tipos e frequência das visitas e metodologia de monitoramento)⁵⁸.

Adicionalmente, a eficácia dos órgãos de monitoramento existentes deve ser levada em conta. As avaliações devem ressaltar, entre outras, características legais e estruturais que possam contrariar o requisito do OPCAT de que os MPN tenham independência funcional. Por exemplo, um órgão pode deter deveres e poderes que conflitem com o OPCAT, tais como o dever de revelar informações confidenciais e o poder de revisar e julgar casos relacionados a detenções. Por outro lado, alguns órgãos talvez não tenham poderes importantes para a execução do mandato do MPN, tal como o poder de acesso a toda informação relevante. As dependências estrutural, administrativa e orçamentária em relação ao poder executivo ou outros ramos do governo também devem ser analisadas. As avaliações devem notar, ainda, quando um órgão tem outras funções além da prevenção da tortura, ou quando este tem um mandato que confunde a distinção entre a prevenção e a investigação da tortura, como, por exemplo, quando denúncias individuais de tortura são recebidas, examinadas e julgadas internamente. Ademais, as melhores práticas sugerem que o exercício de análise deve elaborar conclusões e propostas sobre as opções de MPN a fim de facilitar o processo de decisão.

Avaliações deste tipo têm sido conduzidas em vários países. Na **África do Sul**, o Centro para o Estudo da Violência e Reconciliação, uma ONG nacional, realizou um inventário amplo dos mecanismos existentes de monitoramento, examinando-os à luz dos requisitos do OPCAT. Este estudo identificou lacunas no monitoramento de alguns tipos específicos de centros de detenção, quais sejam: centros nos quais imigrantes e refugiados são detidos. A análise propôs algumas opções para o MPN sul-africano como um ponto de partida das

⁵⁸ *MPN Assessment Tool*, desenvolvido pela APT.

consultas nacionais sobre o OPCAT⁵⁹. Na **Austrália**, uma avaliação recente, que incluiu uma proposta para o MPN, foi endossada por especialistas contratados pela Comissão Australiana de Direitos Humanos. Pesquisas similares têm sido conduzidas por vários atores (INDH, ONGs, especialistas, etc.) em outros países (incluindo **Brasil**, **México** e **Senegal**). É geralmente aceito que tais estudos têm se mostrado bastante úteis para facilitar o processo de decisão sobre a opção mais adequada de MPN para um país⁶⁰.

Para determinar o escopo de trabalho do futuro MPN, recomenda-se que as avaliações considerem todos os centros de detenção sob jurisdição e controle do respectivo Estado-Parte. É válido mencionar aqui que o escopo dos centros de detenção, conforme definido no Artigo 4 do OPCAT, é mais amplo do que prisões e delegacias de polícia. O estudo deve, portanto, levar em conta centros de detenção não tradicionais, já que isto tem implicações no âmbito de trabalho do futuro MPN e no conhecimento técnico que este requererá. Esta análise deve facilitar a avaliação dos recursos (humanos, financeiros e logísticos) necessários para conduzir um programa eficaz de monitoramento preventivo⁶¹.

Uma avaliação dos centros de detenção deve prover quatros tipos básicos de informação:

- Classificação por tipo de centro de detenção conhecido (delegacias de polícia, prisões, centros de detenção provisória, hospitais psiquiátricos, estabelecimentos para tratamento de desintoxicação, abrigos para crianças, etc.).
- Identificação de qual autoridade exerce jurisdição sobre cada centro de detenção, particularmente no que tange aos Estados federais.
- Localização, tamanho e capacidade de cada centro de detenção.

⁵⁹ *Olivia Streater, Review of Existing Mechanisms for the Prevention and Investigation of Torture and Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2008. Disponível em www.csvr.org.za.

⁶⁰ APT, *NPM Guide*, p.10.

⁶¹ Para mais informações sobre os recursos dos MPN, vide o Capítulo V deste Manual, especialmente a Seção 5.

- Perfil básico da população detida (quando conhecido) de cada centro de detenção: número de detentos, sexo, idade e outros dados relevantes (e.g. nacionalidade e etnia).

Antes de ratificar o OPCAT, a **França** explorou algumas opções de MPN. O escritório do Ouvidor (*Médiateur de la République*) conduziu um mapeamento preliminar dos centros de detenção, identificando seus tipos e número (5.778 no total)⁶².

É preciso ter em mente que um MPN pode ter o direito de acesso a uma instituição que *não* está listada. Isto porque, de acordo com a definição de “centros de detenção” do Artigo 4 do OPCAT, um MPN deve ter acesso a *qualquer* lugar onde suspeite que alguém está sendo mantido contra sua vontade em conexão, fática ou legal, com um autoridade pública, incluindo na denominada detenção secreta⁶³. Mesmo que uma avaliação possa ser iniciada pelas campanhas dos atores líderes pela ratificação e implementação do OPCAT, isto ainda requer o apoio e a contribuição das agências do governo, representantes dos funcionários dos centros de detenção, instituições de direitos humanos e membros da sociedade civil. Um estudo sobre os órgãos de monitoramento e os centros de detenção existentes representa uma base excelente para futuras discussões sobre qual é a forma mais apropriado de MPN para um país.

6. Promoção do diálogo contínuo

Deve-se considerar atentamente as possíveis opções de MPN nos primeiros estágios do processo de ratificação. Nas suas Orientações Preliminares sobre o desenvolvimento contínuo dos MPN, o SPT recomendou que:

O MPN deve ser desenvolvido por um processo público, inclusivo e transparente, incluindo a sociedade civil e outros atores envolvidos na prevenção da tortura. Quando um órgão já existente for considerado para designação

62 *Médiateur de la République Française, Liens privés de liberté, garantir la dignité. Vers un mécanisme d'évaluation*, 2007, pp. 22-23. Disponível em www.apr.ch.

63 Vide o comentário sobre Artigo 4 do OPCAT no Capítulo II deste Manual.

como o MPN, a matéria deve ser aberta para o debate, envolvendo a sociedade civil[.]⁶⁴

6.1 Atores da prevenção da tortura

As implicações da ratificação do OPCAT e as possíveis opções de MPN devem ser discutidas como parte de um sistema de diálogo amplo sobre o Protocolo no âmbito doméstico. Estes debates devem envolver uma vasta gama de atores.

• Autoridades governamentais

Os representantes de todos os ministérios relevantes (locais/municipais, provinciais/estaduais e/ou nacionais) responsáveis por centros onde pessoas estejam ou possam estar privadas de liberdade, conforme definidos pelo OPCAT, devem ser incluídos nas consultas nacionais do Protocolo. Afinal, os centros de detenção não se restringem a prisões e delegacias de polícia, nos termos do OPCAT. Os membros da administração permanente dos respectivos ministérios que têm conhecimento técnico também devem ser incluídos, assim como administradores e funcionários dos centros de detenção. O envolvimento destes últimos é elementar, pois o pessoal dos centros de detenção é responsável pelo cuidado e custódia das pessoas privadas de liberdade e, deste modo, será profundamente envolvido na implementação do OPCAT no âmbito institucional⁶⁵. O conhecimento e o respeito do Protocolo pelos funcionários e o envolvimento destes na ratificação e implementação do tratado, especialmente se começar desde do início do processo, aumentam bastante a eficácia do trabalho dos MPN.

64 SPT, *First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2007 to March 2008*, UN Doc. CAT/C/40/2, IV.B, adotado em 14 de maio de 2008.

65 As condições de trabalho dos funcionários dos centros de detenção têm um impacto direto nas condições e tratamento dos detentos. Existe um risco de abuso se estes funcionários estão trabalhando em más condições (e.g. se existe um alto índice de demissões, capacitação insuficiente e/ou baixos salários).

- **Parlamentares**

Como membros do poder legislativo, os parlamentares desempenham um papel crucial na elaboração e adoção de leis para implementar o OPCAT no âmbito doméstico. Eles devem ser incluídos nas discussões desde o primeiro estágio (e.g. antes do debate parlamentar iniciar). Os membros dos comitês especializados relevantes (e.g. comitês sobre direitos humanos, infância, migrantes, justiça e assuntos sociais) também devem estar inseridos nas discussões.

- **Instituições nacionais de direitos humanos e ouvidores**

As INDH e as ouvidorias⁶⁶ também devem ser incluídas nos debates, particularmente aquelas que são consideradas potenciais MPN⁶⁷. Com frequência, estas instituições têm experiência direta em assuntos que afetam as pessoas privadas de liberdade. Muitas têm um mandato para promover a adoção e implementação de tratados internacionais de direitos humanos, bem como de monitorar as obrigações internacionais contraídas pelo Estado. Dependendo do contexto nacional, as INDH e as ouvidorias podem ter a capacidade de atingir uma grande audiência e, por isto, são geralmente parceiras úteis na campanha para a ratificação e implementação efetiva.

- **Organizações que monitoram centros de detenção ou que fornecem serviços aos detentos**

Em muitos Estados, organizações e instituições específicas realizam visitas a centros de detenção, tanto para fornecer serviços (religiosos, legais, médicos, etc.) como para avaliar as condições de detenção e o tratamento dos detentos. Tais instituições incluem inspetores, juízes de execução, sistemas comunitários de visitas regulares), organizações de

66 A versão em inglês deste Manual utiliza o termo “*ombudsperson*”, referindo-se a uma entidade indicada pelo Estado para receber queixas de atores privados em relação aos atos dos funcionários públicos. Ademais, naquela versão, aclara-se que o termo “*ombudsman*” é uma versão anglicana do termo original sueco. Por considerar que isto pode fazer alguma presunção sobre o gênero da pessoa que exerce este mandato, a versão em inglês deste Manual utiliza o termo “*ombudsperson*”, e indica que este também inclui os defensores públicos e/ou as instituições similares, independentemente da sua denominação formal.

67 Para maiores detalhes, vide APT, *National Human Rights Commissions and Ombudspersons’ Offices as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Convention against Torture*, APT, Geneva, 2008.

caridade e outras organizações não-governamentais. Seu conhecimento técnico é importante, haja vista terem um entendimento particular válido para oferecer a respeito das pessoas que poderiam ser membros ou especialistas do MPN, bem como dos órgãos que devem ser considerados como potenciais MPN. Além disto, como o OPCAT pode impactar no seu trabalho diário, no seu mandato e em seu funcionamento, é prudente envolvê-los desde o início⁶⁸.

- **Organizações da sociedade civil**

É essencial que a escolha das organizações e/ou indivíduos que representam a sociedade civil seja feita diretamente por organizações da sociedade civil ou mediante consulta às mesmas. A escolha não deve ser resultado de uma decisão unilateral do governo executivo⁶⁹. Muito além dos princípios colaboradores que apóiam o OPCAT, uma decisão tomada unilateralmente pode resultar na exclusão de entidades que interagem relativamente pouco com o Estado, mas que executam um trabalho significativo na prevenção da tortura. As discussões do Protocolo devem aproximar todas as organizações relevantes da sociedade civil.

- **Organizações não-governamentais**

As organizações da sociedade civil incluirão naturalmente ONGs líderes em direitos humanos. No entanto, à luz do conceito amplo de centros de detenção do Artigo 4(1), a “sociedade civil” deve ser interpretada em sentido mais amplo. O envolvimento dos centros de reabilitação para sobreviventes de tortura e das associações de detentos e/ou seus familiares é vital, posto que um processo de decisão inclusivo deve dar voz aos indivíduos que foram ou estão privados de liberdade e/ou submetidos a tortura. Estas organizações estão aptas a oferecer observações únicas em primeira mão sobre as lacunas (e os remédios apropriados para estas) na proteção das pessoas privadas de liberdade. Outras organizações relevantes podem incluir comitês de detentos, grupos religiosos; instituições acadêmicas, e associações ou grupos representando refugiados, requerentes de asilo,

68 Vide a Seção 7.3 do Capítulo V deste Manual.

69 APT, *NPM Guide*, p. 9.

migrantes, mulheres, crianças, portadores de necessidades especiais e minorias culturais e étnicas⁷⁰.

- **Outras associações profissionais**

A gama de associações profissionais relevantes engloba sindicatos e/ou associações profissionais semelhantes que representam advogados, médicos e enfermeiros, trabalhadores da saúde mental, assistentes sociais, e atuais e ex funcionários dos centros de detenção. Na prática, estas associações também podem ser trazidas para ajudar a conduzir um inventário dos centros de detenção e órgãos de monitoramento existentes⁷¹. Elas podem, ainda, desempenhar um papel crucial na identificação de lacunas na legislação existente ou nos projetos de leis.

- **O SPT e outras organizações regionais e internacionais⁷²**

As organizações inter-governamentais e não-governamentais nos âmbitos regional e internacional podem ser participantes úteis. O Subcomitê tem enfatizado seu desejo de cumprir seu papel consultivo de acordo com o Artigo 11(1)(b)(iv), incluindo através do oferecimento de recomendações e observações aos Estados-Partes para fortalecer o mandato e a capacidade dos MPN. É importante notar que o SPT pode fornecer aos Estados-Partes aconselhamento independentemente de o país concernente ter recebido uma visita *in loco* do Subcomitê.

6.2 Consultas sobre as opções mais apropriadas de MPN

O OPCAT requer um enfoque particular de direitos humanos, que priorize o diálogo construtivo como uma ferramenta para implementar medidas preventivas. Portanto, é essencial assegurar o apoio amplo para a ratificação entre todos os atores interessados, assim como para promover intercâmbios de informações sobre o OPCAT e um entendimento comum deste instrumento. Unir vários atores relevantes para discutir o Protocolo e a sua implementação pode contribuir para construir o apoio à ratificação e, ainda, ajudar a identificar potenciais áreas de resistência.

⁷⁰ APT, *NPM Guide*, p. 9.

⁷¹ Vide a Seção 5 deste Capítulo.

⁷² Vide as Seções 7.5 e 7.6 do Capítulo V deste Manual.

As autoridades governamentais, a sociedade civil, os detentos e todos os outros atores nacionais relevantes devem ver o MPN do país como um órgão independente e confiável para que ele seja eficaz. Isto apenas pode ocorrer se o processo de seleção de MPN for genuinamente inclusivo e transparente. O processo deve ajudar a construir o suporte que o MPN precisa para exercer eficazmente seus deveres de prevenir a tortura e outros maus tratos.

Conforme discutido no início desta Seção, o SPT recomenda que os Estados-Partes se engajem num processo transparente, inclusivo e participativo de seleção dos MPN. As melhores práticas sugerem que as opções de MPN devem ser discutidas em amplas consultas assim que o Estado começa a considerar a ratificação do OPCAT. Adicionalmente, os atores que participarão do diálogo nacional devem ser identificados por um processo de consulta inicial e não por uma decisão unilateral. Todas as consultas devem ser bem divulgadas e ter escopo suficiente para permitir o exame de todos os temas importantes. De modo similar, os governos devem publicar seus processos de seleção dos MPN e anunciar oportunidades de participação. Eles devem ser abertos no que tange aos critérios para a adoção de decisões. Por último, eles devem proclamar os resultados das consultas, incluindo a decisão final sobre o(s) MPN designado(s).

As consultas podem ser feitas através de mesa redonda, conferências, seminários, submissões escritas ou encontros regionais⁷³.

- **Seminários nacionais e grupos de trabalho do OPCAT**

No **Benin**, por exemplo, duas ONGs organizaram um seminário nacional após a ratificação o qual levou ao estabelecimento de um grupo de trabalho multidisciplinar que, por sua vez, elaborou uma proposta de MPN.

- **Submissões escritas**

Na **Austrália**, as consultas tomaram a forma de submissões escritas. Em maio de 2008, o Escritório do Procurador Geral convocou os atores nacionais interessados a apresentarem submissões escritas. A Comissão Australiana de Direitos Humanos e o Conselho de Direito da Austrália, dentre outros, responderam. Esta consulta foi seguida por seminários em alguns estados e territórios para discutir as opções de MPN daquele país.

⁷³ APT, *Civil society and National Preventive Mechanisms*, APT, Geneva, 2008, pp. 3-5.

- **Eventos regionais e internacionais**

Muitos Estados-Partes acharam altamente instrutivo estudar a seleção dos MPN de outros países. Temas e preocupações similares ao desenhar e escolher um MPN surgem com frequência em Estados na mesma região. Deste modo, os eventos regionais podem facilitar o intercâmbio de informações sobre melhores práticas a respeito da implementação do OPCAT e das opções do MPN. Ademais, a “pressão dos pares” que tais eventos podem criar entre os Estados pode mobilizar os processos nacionais. Porém, estes eventos podem ser mais produtivos se forem celebrados quando os processos nacionais já estiverem em andamento. O primeiro seminário regional sobre a implementação do Protocolo foi realizado em 2007 no **Paraguai**, no qual representantes dos Estados do Mercado Comum do Sul (Mercosul) compartilharam informações sobre a implementação do OPCAT em seus respectivos países. O Subcomitê e os membros da sociedade civil também participaram. Em 2008, a APT participou da organização de seminário internacional na **Argentina** sobre os desafios da implementação do OPCAT em Estados federais e descentralizados, ao qual compareceram representantes de 10 Estados da América, Europa, Ásia e Oceania.

Convidar especialistas regionais (geralmente representantes de governos, das ONGs que lideram o ativismo do OPCAT em determinados países, ou membros e/ou funcionários de MPN já estabelecidos) para eventos nacionais pode aumentar a efetividade das discussões. O **Cazaquistão**, por exemplo, enviou uma delegação a outro Estado-Parte – o Reino Unido – para se reunir com atores nacionais chave do OPCAT e com os órgãos de monitoramento existentes. Na **Romênia**, o Ministro das Relações Exteriores instruiu que suas embaixadas ao redor do mundo coletassem informações sobre a implementação do Protocolo nos países hospedeiros.

- Engajamento com o SPT⁷⁴

Finalmente, os atuais ou os potenciais Estados-Partes devem considerar convidar o SPT para encontros nacionais e regionais a fim de receber um aconselhamento técnico mais profundo. O Subcomitê entende que seu trabalho direto com os MPN é essencial para a efetiva prevenção da tortura. Ele tem frisado que “deve ter a capacidade de trabalhar com o MPN [durante]

⁷⁴ Vide também a Seção 3.3.1 do Capítulo III deste Manual.

a primeira fase crucial de [...] desenvolvimento”⁷⁵. Portanto, os atores nacionais podem convidar os membros do SPT para participar de consultas nacionais sobre opções do MPN. Eles também podem fornecer ao SPT uma cópia do projeto de lei do MPN para comentários e observações sobre o cumprimento do OPCAT. No **Paraguai**, as consultas foram realizadas com organizações regionais e internacionais, incluindo o SPT, sobre o projeto de lei para designar uma nova comissão nacional para prevenir a tortura como o MPN. O projeto de lei foi apresentado ao Congresso deste país em 26 de junho de 2007⁷⁶.

7. Opções de MPN

Uma vez que estes passos tiverem sido dados, as opções de MPN devem emergir. A próxima questão a ser considerada é se o Estado deve designar como MPN um novo órgão, um órgão já existente ou, ainda, vários órgãos (novos ou existentes ou uma mescla de ambos os tipos). Revisar os centros de detenção, assim como examinar os órgãos de monitoramento existentes com base nos critérios do OPCAT, pode ajudar os atores nacionais a avaliar as opções de MPN. O SPT recomenda que a decisão sobre o MPN mais apropriado deve levar em conta os seguintes fatores adicionais: complexidade do país, sua estrutura administrativa e financeira, e sua geografia⁷⁷.

O SPT tem enfatizado que os MPN devem “complementar os sistemas existentes de proteção contra a tortura e maus tratos. Eles não devem substituir ou repetir as funções de monitoramento, controle e inspeção dos órgãos governamentais e não-governamentais”⁷⁸. Nenhuma opção de MPN é por si só superior a outras. Independentemente da sua estrutura formal, um MPN não será eficaz se não gozar dos requisitos básicos descritos acima (independência, composição diversificada, e poderes e

⁷⁵ SPT, *First annual report*, §54.

⁷⁶ Para mais informações sobre o Paraguai, vide APT, *OPCAT Country Status*. No momento de elaboração deste Manual, o projeto de lei estava sob consideração do Parlamento.

⁷⁷ SPT, *Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, April 2009 to March 2010*, adotado em 25 de março de 2010, §49.

⁷⁸ SPT, *Third annual report*, §50.

garantias requeridos para monitorar os centros de detenção eficazmente⁷⁹. Todavia, a experiência demonstra que certos desafios podem surgir quanto à designação de mecanismos novos em detrimento dos existentes, e a respeito da designação de um único órgão em vez de vários⁸⁰.

7.1 Novos órgãos especializados

Os Estados-Partes podem decidir estabelecer um novo órgão especificamente para realizar o mandato do MPN. Tais órgãos terão um mandato preventivo claro e focado e, como consequência, estarão aptos a dar prioridade aos assuntos relacionados à tortura. Portanto, eles podem ter mais impacto do que as instituições existentes com mandatos mais amplos. Os Estados-Partes podem, ainda, considerar mais adequado adotar uma nova legislação para estabelecer um novo mecanismo do que reformar a legislação que instituiu os mecanismos já existentes. Ademais, os novos órgãos, criados por nova legislação, podem ser mais coerentes com o OPCAT em termos do seu mandato, independência, poderes e diversidade dos funcionários do que os órgãos existentes.

Porém, esta opção não é isenta de problemas. Um novo e, portanto, desconhecido órgão pode enfrentar dificuldades em conquistar a confiança pública a respeito do seu trabalho; em estabelecer sua legitimidade e credibilidade; e em ser considerado independente. Assegurar o acesso a todos os centros de detenção pode ser também desafiador para um novo MPN. Atividades de conscientização visando informar as autoridades e a sociedade civil sobre o mandato, o papel, os poderes e as garantias do MPN serão cruciais para superar tais desafios. Uma abordagem a longo prazo é necessária quando se estabelece um novo órgão especializado, ao qual se deve outorgar recursos humanos, logísticos e financeiros suficientes e sustentáveis. Além das atividades de conscientização, o próprio órgão deve estabelecer e manter um diálogo construtivo com as autoridades relevantes, com as instituições existentes com mandatos similares e com as organizações da sociedade civil.

⁷⁹ Para mais informações, vide a Seção 5.1 deste Capítulo.

⁸⁰ Para uma consideração mais detalhada destes temas, vide APT, *NPM Guide*, Capítulo 10.

No **Senegal**, como resultado de consultas com uma variedade de atores nacionais (incluindo organizações da sociedade civil), e avaliações preliminares dos órgãos de monitoramento existentes, o governo decidiu criar um novo órgão para executar o mandato de MPN: o Observador Geral de Centros de Privação de Liberdade (*Observateur général des lieux de privation de liberté*).

7.2 Instituições nacionais de direitos humanos

Os Estados podem decidir entregar o mandato do MPN a uma instituição nacional de direitos humanos (INDH). O termo INDH comumente se refere a um “órgão estabelecido pelo governo, com base na sua constituição, lei ou decreto, cujas funções são especificamente definidas em termos de promoção e proteção de direitos humanos⁸¹. As INDH são geralmente agrupadas em duas categorias amplas: comissões nacionais de direitos humanos ou ouvidorias (*ombudspersons’ offices*).

O OPCAT exige que os Estados considerem devidamente os Princípios das Nações Unidas sobre o status e funcionamento das instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos (os “Princípios de Paris”⁸²)⁸³. No entanto, esta disposição não deve ser interpretada como uma razão para conceder automaticamente o mandato do MPN a um INDH. Na verdade, ela deve servir como uma orientação para alguns assuntos chave e para os desafios de designar e estabelecer os MPN.

7.2.1 INDH existentes

Designar uma INDH existente como seu MPN⁸⁴ não deve ser visto pelo Estado como uma maneira econômica de implementar suas obrigações sob o

⁸¹ Nações Unidas, *National Human Rights Institutions. A handbook on the establishment and strengthening of national institutions for the promotion and protection of human rights*, Professional Training Series No. 4, 1995, §39.

⁸² *Paris Principles*, UN Doc. GA Res 48/134, adotados em 20 dezembro de 1993.

⁸³ OPCAT, Artigo 18(4).

⁸⁴ Albânia, Armênia, Azerbaijão, Chile, Costa Rica, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estônia, Geórgia, ex República Iugoslava da Macedônia, Maldivas, Mali, Ilhas Maurício, México, Moldova, Nova Zelândia, Polônia, Espanha, Suécia, e Uruguai designaram e estabeleceram uma INDH como seus MPN ou como parte destes. Para mais informações vide www.apr.ch.

OPCAT. Conceder um mandato adicional à INDH sempre requererá recursos adicionais, tanto humanos quanto financeiros. O SPT tem declarado, por exemplo, que é importante distinguir o mandato geral de direitos humanos da INDH do mandato específico preventivo dos MPN⁸⁵. Não obstante, designar uma INDH existente apresenta várias vantagens. Esta já pode gozar de uma confiança pública significativa e ter um alto perfil como uma dos atores nacionais chave de direitos humanos⁸⁶. Além disto, algumas INDH têm acumulado experiência em monitorar detenções. Desta forma, alguns Estados-Partes consideram esta opção uma maneira politicamente rápida e relativamente barata de evitar a repetição do trabalho das instituições existentes.

A independência é essencial para os MPN e, neste sentido, a situação das INDH varia. Algumas delas têm um histórico de independência do poder executivo do país, particularmente quando seu mandato é previsto na constituição nacional⁸⁷ e cumpre os Princípios de Paris. Quanto aos novos órgãos especializados, é imprescindível que os MPN sejam vistos como órgãos independentes, legítimos e confiáveis. Contudo, algumas INDH existentes não cumprem os requisitos do Protocolo. Por exemplo, algumas delas são competentes para aconselhar os governos sobre políticas gerais em temas de direitos humanos e, deste modo, sua composição inclui representantes do governo. Esta espécie de INDH não seria condizente com os requerimentos do OPCAT para os MPN⁸⁸.

Designar uma INDH independente como um MPN envolve desafios em relação ao mandato e à metodologia da instituição, assim como à sua composição e recursos.

Primeiramente, algumas INDH adotam um enfoque legalista, concentrado em determinar se as ações administrativas cumprem os procedimentos

85 SPT, *Second annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2008 to March 2009*, UN Doc. CAT/C/42/2, adotado em 7 de abril de 2009, §49.

86 APT, *National Human Rights Commission and Ombudsperson's Offices/ Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, APT, Geneva, 2008. Disponível em www.aptc.ch.

87 APT, *NPM Guide*, p. 83.

88 APT, *NPM Guide*, p. 82.

administrativos apropriados e/ou padrões de justiça. Tais instituições podem encontrar dificuldades em adotar o enfoque requerido pelo OPCAT, já que este envolve comentar projetos de lei ou normativa já existentes relevantes ao mandato do MPN⁸⁹.

Em segundo lugar, o mandato de uma INDH é geralmente amplo, chegando em alguns casos a englobar a promoção de direitos humanos e poderes quase-judiciais. A muitas INDH são outorgados poderes para receber e investigar petições individuais sobre violações. O OPCAT distingue as visitas regulares a todos os centros de detenção, que buscam prevenir maus tratos correntes e futuros contra os detentos, das visitas para indivíduos particulares, que visam investigar maus tratos que já aconteceram. Embora na prática possa existir uma superposição considerável entre estas duas funções, realizar visitas somente após o fato, com vistas a investigar casos individuais, geralmente falha em lograr o efeito preventivo amplo que consiste no objeto do OPCAT. Este também faz distinção entre as visitas com o propósito primário de proteger detentos de abusos, o que pode requerer ativismo em nome dos detentos (e.g. um enfoque de direitos humanos), e as visitas que têm outros propósitos como seu objetivo principal (e.g. inspeções gerais, revisões do desempenho fiscal ou missões criminais ou imparciais de busca de evidência que formam parte de um processo de julgamento)⁹⁰. A combinação destes dois mandatos seria difícil para as INDH existentes.

Em terceiro lugar, muitas INDH já realizam visitas a centros de detenção. Entretanto, enquanto algumas instituições reagem a partir de queixas individuais, outras realizam visitas a centros de detenção para analisar assuntos temáticos. Portanto, experiências anteriores em monitorar centros de detenção podem não ser suficientes para assegurar que uma INDH esteja em posição de levar a cabo visitas preventivas sistemáticas a todos os centros de detenção em cumprimento às disposições do OPCAT⁹¹.

Em quarto lugar, a natureza das INDH (e especialmente das ouvidorias) significa com frequência que seus membros e funcionários são predominantemente advogados. Porém, o mandato preventivo do MPN

89 APT, *NPM Guide*, p. 82.

90 APT, *NHRIs and Ombudspersons as MPNs*, p.4.

91 APT, *NPM Guide*, p. 83.

demanda que o conhecimento técnico dos seus membros provenha de diversas áreas profissionais, incluindo campos da saúde⁹².

Em quinto lugar, a natureza do trabalho preventivo dos MPN significa que eles requerem acesso a informações confidenciais, as quais devem ser estritamente sigilosas⁹³. Manter a confidencialidade destas informações pode representar um desafio para uma instituição já existente, em particular quando o papel do MPN é realizado por múltiplos departamentos dentro da instituição.

Finalmente, a experiência tem demonstrado que assumir um novo e específico mandato pode representar um desafio para as INDH existentes em termos de processos de decisão e de divisão de tarefas e responsabilidades na instituição. Assim, estes assuntos operacionais devem ser levados em conta quando da designação⁹⁴.

Portanto, reformas legislativas, mudanças estruturais e metodológicas e provimento de recursos humanos, logísticos e financeiros adicionais são quase sempre necessários se uma INDH existente assume o papel de MPN.

Uma solução prática comum é criar o MPN como uma unidade separada dentro da estrutura do INDH, para evitar confusão entre o mandato da instituição já existente e as funções preventivas específicas do MPN⁹⁵. O mandato este último deve, contudo, ser entendido como uma prioridade institucional para a INDH como um todo e deve ser sustentável no decorrer do tempo.

Nas **Maldivas**, quando a Comissão Nacional de Direitos Humanos foi designada como MPN, ela estabeleceu uma unidade específica, composta por cinco funcionários com diferentes conhecimentos profissionais. Procedimentos têm sido desenvolvidos para coordenar os esforços do

⁹² APT, *NPM Guide*, p. 83.

⁹³ OPCAT, Artigo 21. Para mais informações, vide o comentário no Capítulo II deste Manual.

⁹⁴ Para mais informações sobre este assunto, vide a Seção 6.3 do Capítulo V deste Manual.

⁹⁵ O SPT recomenda que, quando a instituição existente é designada como MPN, este deve ser constituído como uma unidade ou um departamento separado, com seu próprio quadro de funcionários e orçamento. Vide SPT, *Third annual report*, §51; e a Seção 6.1 do Capítulo V deste Manual.

MPN e as unidades de denúncias a fim de assegurar uma divisão eficiente de tarefas e responsabilidades, e evitar possíveis repetições ou lacunas.

O Defensor Público de Direitos (que trabalha como ouvidor) é o MPN da **República Checa**. Para cumprir a necessidade de uma equipe multidisciplinar, ele emprega especialistas em sua equipe de visitas, tais como psicólogos e médicos, em regime de expediente parcial. Estes especialistas são obrigados a respeitar as normas e regulações da Defensoria Pública de Direitos, incluindo as concernentes à confidencialidade das informações⁹⁶.

7.2.2 Novas INDH

Há várias situações nas quais a ausência de uma INDH tem um impacto significativo nas discussões nacionais sobre a designação do MPN. Atores nacionais podem decidir aproveitar as oportunidades que o diálogo nacional sobre o OPCAT e a designação do MPN oferece para estabelecer uma INDH para assumir o mandato do mecanismo nacional. Do mesmo modo, o debate nacional sobre o estabelecimento de uma INDH pode oferecer uma oportunidade para se discutir a instituição do MPN. Esta é a situação, por exemplo, no **Chile, Japão e Uruguai**.

Apesar da falta de INDH, alguns Estados-Partes (e.g. a **Suíça**, que estabeleceu a Comissão de Prevenção da Tortura em 2009) têm decidido priorizar a designação e o estabelecimento dos MPN. Embora novas INDH possam enfrentar dificuldades similares às das já existentes ao assumir o mandato do MPN, a criação de uma nova INDH deve ser vista como uma oportunidade de estabelecer uma instituição totalmente cumpridora do OPCAT. Estabelecer uma nova INDH também permite a especificidade do mandato preventivo do MPN e a consideração deste enfoque desde o princípio.

Independência e necessidade de uma composição multidisciplinar são elementares entre os assuntos que devem ser considerados ao decidir sobre o tipo de INDH (e.g. ouvidoria, comissão nacional de direitos humanos ou órgão consultivo de direitos humanos) que será designado como o MPN. Tais elementos terão impacto na estrutura e mandato da INDH, assim como no processo de seleção de seus membros e funcionários. Quando se cria novo órgão, todos estes temas devem ser levados em conta no mandato do órgão e na legislação que o institui, bem como requerimentos adicionais do

⁹⁶ APT, *OPCAT Country Status*.

Protocolo em relação aos MPN, tais como o acesso a centros de detenção, o acesso a todas as pessoas e informações relevantes, a imunidade dos membros do MPN, a proteção contra represálias a indivíduos (e organizações) que tenham cooperado com o(s) MPN, e a capacidade de prestar consultoria sobre políticas e legislação.

Finalmente, os procedimentos estruturais e metodológicos devem ser estabelecidos para evitar confusões entre o mandato amplo da INDH e o mandato preventivo específico do MPN. Por exemplo, é preciso criar uma unidade do MPN ou um financiamento específico para o trabalho do MPN na INDH. Como deve acontecer com as INDH já existentes, é essencial que o mandato do MPN seja tido como uma prioridade institucional sustentável para a nova INDH como um todo.

7.3 INDH e as organizações da sociedade civil⁹⁷

Alguns Estados podem decidir designar uma instituição existente como seu MPN e também envolver formalmente organizações da sociedade civil no mandato do MPN, em particular no tocante às tarefas de monitoramento preventivo. Isto pode representar uma forma eficaz de lidar com o fato de que muitas instituições existentes enfrentam limitações de recursos e/ou conhecimento técnico sobre o monitoramento da detenção. O processo de selecionar organizações da sociedade civil para integrar o cumprimento do papel do MPN deve ser inclusivo e transparente, independentemente de se esperar que organizações inteiras participem ou que especialistas individuais sejam apontados.

Envolver organizações da sociedade civil pode, ainda, ajudar a legitimar o mandato do MPN e sua credibilidade como uma instituição, pois corriqueiramente as organizações da sociedade civil são estruturalmente independentes do governo. Sua participação pode assegurar uma melhor cobertura dos centros de detenção no âmbito nacional. Na opção que acumula a INDH e as organizações da sociedade civil, estas últimas geralmente participam do programa de visitas aos centros de detenção e da elaboração dos relatórios. Procedimentos claros devem ser adotados e implementados para definir os poderes e deveres das organizações da

⁹⁷ Vide a Seção 6.2 do Capítulo IV deste Manual.

sociedade civil a respeito das tarefas dos MPN. Ademais, às organizações da sociedade civil devem ser outorgadas garantias, imunidades e poderes quando participam das tarefas do MPN. Finalmente, os procedimentos relativos à confidencialidade e ao compartilhamento de informações também devem ser estabelecidos.

Não obstante, a inclusão de organizações da sociedade civil pode representar um desafio principalmente quando uma organização com um histórico sólido de monitoramento de centros de detenção tem (ou tenha tido) uma relação conflitante com o governo. Outrossim, alguns atores da sociedade civil podem experimentar dificuldades em conciliar uma atitude crítica às autoridades e o diálogo cooperativo exigido pelo OPCAT. Além disto, tornar-se parte do MPN também implica assumir a autoridade estatutária, os poderes, a estrutura, as finanças e as responsabilidades do MPN. A exigência de agir independentemente dos seus interesses organizacionais também pode ser de difícil aceitação para algumas entidades da sociedade civil, especialmente quando lhes falta flexibilidade operacional⁹⁸. Portanto, procedimentos claros precisam ser colocados em prática, por meio de legislação ou acordos formais, para assegurar uma clara divisão de papéis e responsabilidades entre a instituição principal do MPN e as organizações da sociedade civil com as quais compartilha seu mandato.

Quando da ratificação do OPCAT, a **Eslovênia** especificou que “as competências e deveres do MPN serão desempenhadas pela Ouvidoria de Direitos Humanos e, mediante acordo, também por organizações não-governamentais⁹⁹. A Ouvidoria de Direitos Humanos seleciona as ONGs através de uma convocatória pública aberta a todas as ONGs registradas na Eslovênia. Acordos formais são concluídos entre a Ouvidoria de Direitos Humanos e as organizações da sociedade civil selecionadas anualmente¹⁰⁰ e, então, os procedimentos são estabelecidos para assegurar que as organizações selecionadas atuem de acordo com as regulamentações e instruções da

⁹⁸ APT, *Civil society and National Preventive Mechanisms*, p. 13.

⁹⁹ Notificação feita pela Eslovênia sob o Artigo 17 do OPCAT quando da ratificação. Disponível em <http://treaties.un.org>.

¹⁰⁰ As instituições selecionadas são a Cruz Vermelha Eslovena, o Instituto Primus e o Centro de Informação Legal para ONGs (*Pravno-Informacijski Center Nevladnih Organizacij-PiC*). Vide APT, *OPCAT Country Status*.

Ouvidoria¹⁰¹. Visitas aos centros de detenção são realizadas por uma equipe mista, incluindo membros da Ouvidoria e especialistas das três organizações da sociedade civil selecionadas.

7.4 Órgãos múltiplos

Os Estados-Partes podem escolher designar uma série de instituições para compartilhar o mandato do MPN. Esta opção, permitida pelo Artigo 17, é geralmente adotada pelos Estados com grande território ou estrutura complexa (e.g. um estrutura federal ou descentralizada). Os Estados podem selecionar instituições existentes, criar uma ou mais instituições ou designar a combinação de ambos os tipos. Há pelo menos quatro espécies básicas de MPN.

- MPN com base geográfica

Alguns Estados designam órgãos múltiplos para assumir o mandato do MPN de acordo com divisões geográficas. Esta opção é comumente empregada em Estados descentralizados ou que tenham um grande território.

- MPN com base na jurisdição

Em Estados federais, a responsabilidade sobre os centros de privação de liberdade geralmente recai sobre várias jurisdições (e.g. federal ou local). Deste modo, os Estados podem decidir designar múltiplos órgãos, cada um deles cobrindo o papel do MPN em uma jurisdição particular. Na **Alemanha**, dois órgãos foram designados: a Agência Federal de Prevenção da Tortura (*Bundesstelle zur Verhütung von Folter*), que tem a responsabilidade de monitorar todos centros de detenção sob a jurisdição federal, e as Comissões Conjuntas dos *Länders* (*Kommission zur Verhütung von Folter*), responsáveis pelas instalações de detenção sob a jurisdição dos *Länders*¹⁰².

- MPN com base temática

Alguns Estados decidiram designar vários órgãos, cada um deles com um conhecimento técnico específico (e.g. concernente a jovens, migrantes, polícia, etc.) para executar as tarefas do MPN. Cada instituição é responsável

¹⁰¹ Para mais informações, vide a Seção 6.3 do Capítulo V deste Manual.

¹⁰² APT, *OPCAT Country Status*.

por monitorar os centros de detenção que se inserem na área temática de seu conhecimento técnico (e.g. unidades de detenção policial, centros de reeducação juvenil, asilos para pessoas idosas). A **Nova Zelândia** escolheu esta opção e designou quatro instituições existentes¹⁰³ como seus MPN. Estas são coordenadas pela Comissão de Direitos Humanos da Nova Zelândia, que atua como o MPN central. O Escritório do Comissariado da Infância monitora residência de crianças e adolescentes; o Inspetor de Estabelecimentos de Serviços Penais monitora as instalações da Força de Defesa; a Autoridade Independente da Conduta Policial monitora as delegacias de polícia, e a Ouvidoria se encarrega dos outros centros de detenção, tais como prisões, instalações de detenção de imigrantes, centros de detenção médicos e psiquiátricos e residências de justiça juvenil.

- Uma combinação das outras três opções

Uma combinação de órgãos baseados em critérios geográficos, jurisdicionais e temáticos também pode ser escolhida. Por exemplo, o **Reino Unido** designou 18 órgãos existentes, coordenados pelo Inspetor de Prisões de Sua Majestade. Estes órgãos foram selecionados com fulcro em seu conhecimento técnico e escopo de jurisdição¹⁰⁴.

A principal vantagem de designar várias instituições para assumir o mandato do MPN é assegurar a cobertura temática dos centros de detenção. No entanto, esta opção também implica desafios e requer uma boa coordenação entre os órgãos para evitar lacunas e/ou repetição de esforços, e para assegurar uma coerência suficiente de parâmetros e metodologias. O esquema geral deve ser administrativamente gerenciável e deve obter resultados efetivos e consistentes. Todos os órgãos designados como MPN devem cumprir os requisitos do OPCAT quanto à independência, aos recursos, aos poderes, às garantias e às imunidades. Ademais, pelo menos um órgão deve ter autoridade em relação a lugares que não são normalmente utilizados para detenção, mas nos quais pessoas possam estar, de fato, privadas de liberdade com o envolvimento ou aquiescência do governo. Pelo menos um órgão

¹⁰³ A *Ouvidoria* (*Office of the Ombudsman*), a Autoridade Independente da Conduta Policial (*Independent Police Conduct Authority*), o Escritório do Comissariado da Infância (*Office of the Children's Commissioner*) e o Inspetor de Estabelecimentos de Serviços Penais do Escritório do Advogado Geral das Forças Armadas (*Inspector of Service Penal Establishments of the Office of the Judge Advocate General of the Armed Forces*).

¹⁰⁴ APT, *OPCAT Country Status*.

deve ter um papel claro de coordenação e os meios para gerar análises e recomendações sistêmicas ou setoriais, publicando um relatório anual e comunicando-se com o SPT¹⁰⁵. O Estado-Parte deve garantir, ainda, “contatos entre o SPT e todas as unidades do mecanismo”¹⁰⁶.

7.5 Outros órgãos

Alguns órgãos existentes não podem executar o mandato do MPN de forma eficaz quando atuam sozinhos. Todavia, podem desempenhar um papel importante na prevenção da tortura no nível doméstico através do fornecimento de informações e assistência ao(s) MPN do país, ou do complemento do trabalho destes. Estes órgãos podem incluir certos organismos judiciais, sistemas comunitários independentes de visitas e ONGs.

7.5.1 Órgãos do poder judiciário¹⁰⁷

O envolvimento do poder judiciário no processo de privação de liberdade implica que seus órgãos não possam ser eleitos como MPN. Afinal, potenciais conflitos de interesses podem surgir quando aqueles que têm o mandato de adotar decisões sobre a privação de liberdade são também envolvidos no monitoramento da detenção. O parágrafo final do Preâmbulo do OPCAT enfatiza o objetivo de que os MPN sejam constituídos por “meios não-judiciais” de prevenção da tortura. Isto sugere que a independência requerida inclui a independência do poder judiciário, assim como do executivo.

A natureza confidencial, independente e não-judicial do trabalho dos MPN tem a intenção de engrenar uma atmosfera de abertura por parte dos detentos e dos funcionários dos centros de detenção. Os prisioneiros podem não querer revelar seus próprios atos de mau comportamento ou reclamar sobre suas condições, assim como os funcionários podem não querer admitir problemas, se eles não têm certeza de que a autoridade judicial não utilizará estas declarações como prova em algum outro processo¹⁰⁸.

¹⁰⁵ APT, *NPM Guide*, p. 89.

¹⁰⁶ SPT, *Third annual report*, §53.

¹⁰⁷ APT, *NPM Guide*, p. 86.

¹⁰⁸ Note que, com o consentimento do indivíduo concernente, sob o Artigo 21(2) do OPCAT um MPN pode legitimamente passar qualquer informação que receba a

Por conseguinte, conflitos de interesse podem surgir se as autoridades judiciais também desempenham as funções do MPN. O Protocolo foi elaborado com vistas a abrir os centros de detenção à observação exterior e à análise de especialistas de várias disciplinas. Este enfoque preventivo e político difere da abordagem legal do julgamento após o fato que em geral caracteriza o trabalho do poder judiciário. Dito isto, ao monitorar a detenção, as instituições judiciais podem desempenhar um papel importante na prevenção da tortura e, assim, representar parceiros ideais para os MPN no âmbito doméstico.

7.5.2 Sistemas comunitários independentes de visitas¹⁰⁹

Sistemas comunitários independentes de visitas também podem ser inicialmente vistos como factíveis para designação. Estes sistemas promovem inspeções dos centros de detenção (geralmente prisões ou delegacias de polícia) conduzidas por indivíduos da comunidade (alguns dos quais são voluntários). Usualmente, os visitantes são indicados para um centro de detenção específico, que eles devem visitar de forma regular e frequente a fim de coletar queixas e checar as condições e tratamento dos detentos. Portanto, eles adquirem um conhecimento profundo do funcionamento e gerenciamento do centro e da situação das pessoas privadas de liberdade no local.

No entanto, este sistema também tem suas limitações em relação aos critérios do OPCAT. Como os sistemas comunitários independentes de visitas são em geral vinculados a um centro de detenção específico, pode ser que não tenham a objetividade e a distância profissional requeridas para engajar no diálogo construtivo sobre a implementação do amplo sistema de recomendações. Ademais, estes esquemas são usualmente desenhados para se concentrar na frequência de visitas, ao invés do desenvolvimento de análise de um sistema amplo. Deste modo, assegurar a coerência de parâmetros, métodos de trabalho e recomendações é um desafio. Adicionalmente, a maioria destes esquemas recruta ativamente voluntários que não são especialistas, os quais podem não ter os privilégios e imunidades requeridos pelo Protocolo. Finalmente, tais

respeito de alegações de tortura às autoridades competentes. Para mais informações, vide o comentário no Capítulo II deste Manual.

¹⁰⁹ APT, *NPM Guide*, p. 87.

esquemas podem não ter o poder de submeter observações e comentários aos projetos de lei e às normas vigentes relacionados ao OPCAT.

Introduzir mudanças em um sistema comunitário independente de visitas realizadas com frequência reduz drasticamente o número de indivíduos que podem ser envolvidos, especialmente quando estas modificações envolvem tornar qualificações profissionais como pré-requisitos para a participação, pois isto enfraquece o propósito – ampla cobertura e alta frequência de visitas – de tal esquema. Contudo, os visitantes da comunidade podem ser excelentes fontes externas de informação para o MPN. Eles podem fornecer uma rede externa de observação que ajuda o MPN a direcionar de forma estratégica e eficaz seu conhecimento profissional, conhecimento técnico e poderes legislativos.

Os visitantes comunitários podem, ainda, complementar o trabalho dos órgãos profissionais de monitoramento envolvidos em realizar o mandato do MPN. Em tais casos, os visitantes independentes ajudam a assegurar a transparência do respectivo centro de detenção por garantir que existe uma presença externa regular. Corriqueiramente, os visitantes dos sistemas comunitários estão em uma posição ideal para coletar queixas, as quais podem ser reportadas a outros órgãos que, por seu turno, conduzem visitas mais profundas.

Na **África do Sul**, o Inspetor Judicial de Prisões é competente para inspecionar prisões a fim de relatar o tratamento dos prisioneiros e as condições de detenção. A instituição regularmente aponta Visitantes Independentes de Centros Correcionais¹¹⁰. Estas nomeações são feitas em consulta a organizações da comunidade, após uma convocatória pública. Os visitantes recebem denúncias através de entrevistas privadas com prisioneiros e, então, as reportam por meio de um sistema eletrônico ao Escritório do Juiz Corregedor, que pode conduzir uma visita profunda de seguimento. Os dados coletados também permitem que o Escritório do Juiz Corregedor identifique problemas no sistema.

¹¹⁰ Em 31 de março de 2009, havia 191 visitantes independentes nomeados nacionalmente por um contrato de três anos. Vide *Inspecting Judge of Prisons, Annual Report for the period 1 April 2008 to 31 March 2009*. Disponível em <http://judicialinsp.pwv.gov.za/Annualreports/Annual%20Report%202008%20-%202009.pdf>.

7.5.3 ONGs¹¹¹

À primeira vista, as ONGs podem ser entendidas como boas candidatas para designação como MPN. Algumas delas executam visitas preventivas e de monitoramento a centros de detenção e, por definição, geralmente gozam de independência estrutural do poder executivo. No entanto, a autoridade legislativa, os poderes, a estrutura e as finanças que envolvem a designação também resultam em: i) responsabilidades e ii) uma falta de flexibilidade que as ONGs (e seus integrantes) podem encontrar dificuldades de aceitar e que pode ameaçar seu trabalho de ativismo. Adicionalmente, pode ser difícil para as ONGs adotar uma política de diálogo cooperativo com os governos, especialmente quando têm, em geral, uma relação de confronto com as autoridades estatais. Embora sozinhas as ONGs não representem uma opção factível de MPN, elas podem complementar e apoiar o trabalho deste mecanismo, conforme demonstrado pela opção conjunta de INDH e organizações da sociedade civil¹¹².

As ONGs podem, assim, estar bem posicionadas para realizar outras atividades a respeito dos MPN. Estas atividades incluem a participação em discussões sobre a seleção dos membros do MPN e a provisão de treinamento e conhecimento técnico a futuros membros e funcionários do MPN. As ONGs com frequência desempenham um papel de “vigias”, provendo um escrutínio externo para assegurar a responsabilidade, em particular pelo monitoramento da implementação das recomendações e revisão dos aspectos relevantes para o trabalho do MPN, tais como:

- Seu acesso a pessoas, lugares e informações;
- A efetividade do seu monitoramento de detenção; e
- A forma com que a sociedade civil, as pessoas privadas de liberdade e as autoridades da detenção enxergam o trabalho do MPN.

A avaliação externa e contínua das ONGs pode permitir que os MPN adotem ações para enfrentar debilidades. Estas descobertas também podem ser remetidas ao SPT para mais dados.

¹¹¹ APT, *NPM Guide*, p. 84.

¹¹² Para mais informações, vide a Seção 7.3 deste Capítulo; as Seções 6.3 e 7.3 do Capítulo V deste Manual; e APT, *Civil Society and National Preventive Mechanisms*.

Acima de tudo, a designação e o estabelecimento de um MPN não devem ser jamais vistos como uma oportunidade para fechar os centros de detenção ao escrutínio das ONGs e outras organizações da sociedade civil.

8. Previsão legal do mandato do MPN

Uma vez que as consultas tenham levado à decisão sobre a forma organizacional do MPN, o próximo passo é criar propostas de projetos para instituir o MPN por lei, seja por lei ordinária seja norma constitucional¹¹³. Uma base constitucional é geralmente preferível a uma base na legislação ordinária, ou até mesmo um decreto, pois confere independência adicional à instituição¹¹⁴. É vital que a lei especifique o papel e as responsabilidades do MPN, em particular se a intenção for criar mais de um órgão para cumprir este mandato. Também deve ser aclarado que o mandato do MPN é preventivo.

Dependendo de como o Estado estabeleça o MPN – designando um órgão já existente ou criando um novo –, pode ser preciso reformar leis em vigor ou elaborar novas normas. Em qualquer caso, a lei que estabelecer o MPN deve englobar os elementos chave elencados no OPCAT. A APT tem fornecido uma explanação detalhada sobre estas disposições na sua publicação “Guia sobre MPN”. Os requisitos elementares para MPN eficazes são resumidos a seguir¹¹⁵.

- Mandato e poderes¹¹⁶ – A independência do MPN será prejudicada se o poder executivo tiver autoridade legal para alterar seu mandato, composição e poderes, ou para dissolvê-lo ou substituí-lo, de acordo com sua vontade.
- Composição¹¹⁷ – A legislação fundadora de um MPN deve incluir disposições específicas sobre a composição do órgão, incluindo a

¹¹³ Princípios de Paris, Competência e Responsabilidades, §2.

¹¹⁴ APT, *NPM Guide*, p. 39.

¹¹⁵ Vide a Seção 5.1 deste Capítulo para uma discussão mais detalhada sobre estas questões. Vide também o comentário sobre os vários artigos mencionados abaixo no Capítulo II deste Manual.

¹¹⁶ APT, *NPM Guide*, p. 39.

¹¹⁷ APT, *NPM Guide*, p. 52.

necessidade de conhecimentos técnicos multidisciplinares relevantes para prevenir a tortura; a composição por membros de ambos os sexos, e a adequada representação dos grupos étnicos e das minorias do país.

- Financiamento¹¹⁸ – Uma vez que o financiamento independente e suficiente é vital para assegurar a autonomia operacional e a adoção independente de decisões, a normativa deve especificar a fonte e a natureza do orçamento, incluindo os procedimentos para alocar os recursos anualmente, emitir relatórios públicos e procedimentos de auditoria, e independência do controle executivo.
- Imunidades e privilégios dos membros¹¹⁹ – conforme os Artigos 21 e 35 do OPCAT, a legislação deve assegurar proteções para os membros do MPN, tais como imunidades contra detenção pessoal, apreensão e vistoria de papéis e documentos; não intervenção de suas comunicações; e proteção contra ações judiciais a respeito de discursos orais ou escritos e de atos cometidos no exercício dos seus deveres. Exceções na legislação civil, penal ou administrativa sobre poderes gerais de revista e apreensão podem ser necessárias para proteger as informações confidenciais de uma eventual revelação.
- Duração do cargo, e critérios e procedimentos de nomeação, de dispensa e de apelação dos membros¹²⁰ – para assegurar a independência, a legislação deve incluir, entre outros temas, o procedimento de seleção dos membros; a independência pessoal e institucional dos membros em relação às autoridades estatais; os métodos que resolvam incompatibilidades de funções; os métodos para garantir a não interferência do poder executivo; a necessidade de transparência e de consultas contínuas com os órgãos relevantes; e a autonomia operacional na indicação dos funcionários. Também é importante que os membros do MPN tenham estabilidade suficiente durante seu mandato.

¹¹⁸ APT, *NPM Guide*, p. 47.

¹¹⁹ APT, *NPM Guide*, p. 42.

¹²⁰ APT, *NPM Guide*, p. 41; e SPT, *Third annual report*, §52.

Em algumas circunstâncias, as consultas sobre a legislação terminam antes do início do debate parlamentar. Os mesmos atores devem estar aptos a comentar o projeto de lei antes e durante sua apresentação ao poder legislativo para assegurar que a norma finalmente aprovada não se afaste, em um nível inaceitável, dos termos do projeto proposto. Os redatores da proposta de MPN devem permanecer envolvidos em todos os estágios de revisão legislativa, incluindo quando a proposta é examinada pelos comitês parlamentares relevantes (e.g. comitês concernentes a direitos humanos).

No **Paraguai** e no **Togo**, os grupos de trabalho do OPCAT (abarcando representantes dos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores, as INDH e as organizações da sociedade civil) foram instituídos para elaborar o projeto de lei relacionado ao Protocolo. Em **Honduras**, o Congresso Nacional adotou uma medida formal reconhecendo a necessidade de um processo amplo e inclusivo de elaboração de lei para estabelecer o MPN do país. O Congresso Nacional envolveu uma vasta gama de atores no processo de elaboração da lei fundadora do MPN, que foi adotada em setembro de 2008¹²¹. Na **Argentina**, membros do Congresso estão considerando um projeto de lei de MPN fundado numa proposta preparada por uma plataforma da sociedade civil. O projeto de lei do MPN examinado pelo Congresso argentino também inclui alguns elementos de duas propostas adicionais submetidas por outros atores.

Uma vez que o MPN é designado, seu desenvolvimento constitui uma obrigação contínua para o respectivo Estado-Parte. Este deve informar ao SPT quando a normativa relevante entra em vigor, facilitando, assim, o contato direto entre o Subcomitê e o(s) MPN designado(s), de acordo com os deveres do Estado-Parte previstos no OPCAT.

Dependendo do nível de detalhe fornecido na legislação, a implementação de leis ou políticas também pode ser necessária para regular os elementos práticos do futuro trabalho do MPN. Consoante discutido¹²², é vital que o MPN seja dotado de recursos humanos, logísticos e financeiros suficientes para permiti-lo realizar

¹²¹ Após encontros sobre a elaboração do projeto com os atores relevantes, uma lei para criar um MPN foi apresentada em novembro de 2007, debatida pelo Congresso e, finalmente, adotada em setembro de 2008.

¹²² Vide a Seção 5.1 deste Capítulo; e também a Seção 5 do Capítulo V deste Manual.

seu mandato de forma independente. Os redatores da legislação do MPN e outros atores devem permanecer mobilizados para garantir que isto ocorra.

9. Passos para a ratificação do OPCAT e designação dos MPN

1. Inserir o OPCAT na agenda política.
2. Decidir sobre o momento oportuno de ratificação e implementação do OPCAT.
3. Conduzir avaliações sobre os órgãos de monitoramento existentes e um mapeamento de todos os centros de detenção.
4. Promover um diálogo contínuo com os atores interessados, através:
 - do envolvimento os atores da prevenção da tortura no diálogo nacional sobre o OPCAT, e
 - de consultas sobre as opções do MPN.
5. Considerar as opções de MPN:
 - Novo órgão especializado.
 - INDH.
 - INDH e organizações da sociedade civil.
 - Múltiplos órgãos.
6. Prever em lei o mandato do MPN.

Capítulo V

Funcionamento operacional dos MPN

Índice

1. Introdução
2. Estabelecendo um MPN: início de suas atividades
3. Métodos de trabalho
4. Atividades do MPN
5. Recursos
6. Organização interna
7. Relações com atores externos
8. Impacto do trabalho do MPN

1. Introdução

O capítulo anterior tratou dos processos de ratificação do OPCAT e de designação do mecanismo preventivo nacional (MPN). Este capítulo trata da próxima fase do processo, buscando examinar os desafios práticos associados ao estabelecimento e ao funcionamento dos MPN. O exame dos aspectos operacionais do trabalho desenvolvido pelos MPN é especialmente útil para os órgãos que estejam iniciando a implementação de suas atividades. Este Capítulo busca auxiliá-los neste processo, bem como assistir outras partes externas interessadas. Com efeito, este Capítulo pode ser útil, ainda, na fase de designação dos MPN, no que tange à verificação de órgãos já existentes e/ou à definição dos critérios para o estabelecimento de um novo órgão.

Conforme o título das suas Orientações sobre o desenvolvimento contínuo dos Mecanismos Preventivos Nacionais (“Orientações preliminares”)¹ indica, o Subcomitê de Prevenção da Tortura (SPT)² considera que o estabelecimento de um MPN eficaz deve ser um processo em desenvolvimento ao longo do tempo. Assim, este Capítulo explora exemplos de boas práticas, a fim de auxiliar os MPN designados na identificação de aspectos de seu funcionamento que possam ser aprimorados para que seu desempenho seja mais eficaz. Entretanto, haja vista que o Tratado somente entrou em vigor em 2006, o processo de implementação do OPCAT permanece em seu estágio inicial e, assim, ainda há poucos MPN em operação a serem examinados.

A APT desenvolveu uma estrutura de análise holística para considerar os aspectos-chave do funcionamento de um MPN³. Este instrumento analítico é composto por cinco dimensões inter-relacionadas. A questão da independência compreende todas estas cinco dimensões. Conforme discutido no Capítulo IV deste Manual, a independência deve ser incorporada à base legal de constituição do MPN.

- 1 Princípios relativos ao status e ao funcionamento de instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos (os ‘Princípios de Paris’), UN Doc. GA Res 48/134, 20 de dezembro de 1993. **(Nota de los traductores: esta cita no corresponde al texto del SPT)**
- 2 Subcomitê para a Prevenção da Tortura e de Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (SPT).
- 3 A versão inicial do instrumento foi desenvolvida juntamente pela APT e pelo TC-Teamconsult, uma companhia com sede na Suíça e na Alemanha especializada no desenvolvimento institucional. O mecanismo desenvolvido foi posteriormente aprimorado durante um encontro em Genebra em março de 2009.

Elementos do Funcionamento do MPN



Métodos de trabalho	Abordagem preventiva, metodologia de visita (entrevistas particulares, seleção de detentos, acesso a arquivos e registros, informações para verificação, etc.), análise preventiva além da realização de visitas.
Atividades	Visitas, relatórios de visitas, recomendações, relatórios anuais, comentários sobre a legislação vigente ou propostas legislativas.
Recursos	Humanos (membros, quadros de pessoal, especialistas), financeiros (orçamento, procedimento de aprovação de orçamento), logísticos (escritórios e equipamento).
Organização Interna	Estrutura, papéis e responsabilidades, procedimentos internos (os quais dependem do tipo de MPN: Instituição Nacional de Direitos Humanos (INDH), diversos MPN, INDH em conjunto com organizações da sociedade civil, etc.).
Relacionamento com outros atores	Autoridades (em relação à independência do MPN, cooperação), a mídia, a sociedade civil, o SPT, organizações internacionais e regionais, outros MPN.
Impacto	O trabalho do MPN deve resultar em modificações positivas nos esforços para a prevenção da tortura; deve contribuir para a redução dos riscos de tortura e de outros maus tratos (inclusive via reforço de salvaguardas) e para a melhora das condições de detenção e do tratamento de pessoas privadas de liberdade.

Antes de passar ao exame da estrutura analítica através de uma perspectiva prática, é útil observar os detalhes de duas questões práticas fundamentais: o estabelecimento dos MPN e o início de suas atividades.

2. Estabelecendo um MPN: início de suas atividades

Conforme discutido no final do Capítulo IV, a designação de um MPN deve ser realizada pela Constituição do Estado-Parte ou por meio de sua legislação. A base legal para o MPN deve lhe assegurar as garantias fundamentais e os poderes necessários para que possa desempenhar suas atividades, conforme previstas.

A implementação da base legal por meio do estabelecimento do MPN é especialmente desafiadora quando é designado um novo órgão especializado para desempenhar este papel⁴. A seleção dos membros do MPN é particularmente importante, haja vista que seus primeiros membros serão responsáveis pelo estabelecimento da legitimidade, da credibilidade e da independência do novo órgão. O financiamento inicial deve ser adequado para garantir o funcionamento eficaz do MPN. Quando os membros forem selecionados e os recursos assegurados, medidas importantes relativas a aspectos logísticos (escritórios e pessoal), organização interna e desenvolvimento de métodos de trabalho devem ser efetivadas. A adoção de procedimentos internos e a criação de um programa de trabalho, juntamente com metodologias relacionadas, são especialmente importantes.

Quando uma instituição que já exista for designada como MPN, não se deve presumir que as atividades deste órgão poderão ser eficazmente implementadas nos termos do escopo legal, do orçamento, da estrutura e dos métodos de trabalho existentes na antiga instituição. Conforme observado no Capítulo IV (Seção 7.2.1), instituições existentes normalmente deverão alterar sua base legal e efetuar modificações operacionais centrais (relacionadas ao seu quadro de pessoal, financiamento, prioridades institucionais, metodologia, etc.) para que possam desempenhar o papel de MPN. Assim, as instituições devem analisar seu funcionamento à luz dos requerimentos previstos no OPCAT, com especial atenção aos seguintes aspectos:

4 Vide a Seção 7.1 do Capítulo IV deste Manual.

- Identificação de recursos específicos para o MPN e necessidade de obtenção de recursos adicionais (humanos, logísticos e financeiros);
- Definição da organização interna (estrutura) da instituição, particularmente com relação ao(s) departamento(s) que desempenharão as funções do MPN; e
- Definição dos métodos de trabalho do MPN, particularmente com relação à adoção de uma abordagem preventiva.

A fase inicial no estabelecimento do MPN é fundamental, posto que diversos aspectos institucionais importantes são definidos e estabelecidos durante esta etapa do processo. Contudo, o desenvolvimento do MPN é um processo contínuo. Estes não serão inteiramente operacionais em seu primeiro dia de funcionamento. Uma revisão periódica dos diversos aspectos do trabalho e do funcionamento do MPN, à luz das cinco dimensões da sua estrutura de trabalho, é crucial para conduzi-lo em direção ao progressivo desenvolvimento.

3. Métodos de trabalho

Consoante disposto nos Artigos 3 e 17 do OPCAT⁵, os MPN são estabelecidos para impedir a prática de tortura e de outras formas de maus tratos a nível doméstico. Tais mecanismos cumprem seu dever mediante a realização regular de visitas a centros de privação da liberdade, submetendo relatórios e realizando recomendações sobre a legislação vigente e sobre propostas legislativas, nos termos do Artigo 19 do OPCAT⁶. Assim, os métodos de trabalho dos MPN devem refletir o fato de que esta abordagem preventiva ampla vai além da mera visita a centros de detenção.

3.1 Abordagem preventiva

O Artigo 4(1) do OPCAT dispõe que “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”. Desta forma, a abordagem preventiva dos MPN gira em torno da identificação

⁵ Vide o comentário sobre os Artigos 3 e 17 no Capítulo II deste Manual.

⁶ Vide o comentário sobre o Artigo 19 no Capítulo II deste Manual.

e da análise de fatores que podem direta ou indiretamente aumentar ou diminuir a chance de tortura e de outros maus tratos. A abordagem preventiva do MPN busca sistematicamente mitigar ou eliminar os fatores de risco e reforçar medidas protetivas e salvaguardas. O mandato dos MPN difere em diversos aspectos chave daqueles de outros órgãos que atuam contra a tortura e outros maus tratos a nível doméstico:

Abordagem ampla de direitos humanos:	Os MPN devem atuar para impedir tortura e outros maus tratos mediante a proteção da dignidade humana através de uma perspectiva de direitos humanos mais abrangente possível.
Viés prospectivo:	Ao invés de documentar ou investigar atos ou omissões pretéritos que tenham sido reportados, o enfoque do MPN busca identificar possíveis riscos e detectar sinais de situações que podem gerar maus tratos ou tortura.
Análise sistêmica:	Ao invés de tentar solucionar situações individuais, a abordagem preventiva dos MPN analisa sistemas de privação de liberdade para identificar as razões que originam tais violações.
Abordagem colaborativa:	A abordagem preventiva dos MPN não visa denunciar situações específicas, mas é focada em sua melhora, por meio do diálogo construtivo, da proposta de salvaguardas, bem como de outras medidas.
Abordagem holística:	A abordagem preventiva dos MPN implica o exame holístico dos fatores de risco dentro de uma sociedade como um todo, ao invés de centros de detenção específicos.
Perspectiva a longo prazo:	Um enfoque preventivo requer tempo, e raramente produzirá resultados e modificações imediatos.

3.2 Metodologia de visita⁷

A realização de visitas constitui um método único para obter informações em primeira mão sobre a realidade do tratamento de detentos, sua condição e o funcionamento de centros de detenção. Durante a realização de visitas, os MPN examinam todos os aspectos dos centros de detenção: condições materiais, salvaguardas e medidas protetivas, processos, serviços médicos, condições de trabalho do quadro de pessoal, relações entre os detentos, relações entre os funcionários e os detentos, dentre outros aspectos. O papel

⁷ Para informações adicionais sobre este assunto, vide APT, *Monitoring Places of Detention: a practical guide*, APT, Geneva, 2004. Disponível em www.aprt.ch.

da administração e dos líderes de cada centro de detenção é crucial e pode desempenhar um impacto significativo sobre a atmosfera e o funcionamento da instituição. Desta forma, a administração deve também ser analisada durante a visita. Esta análise deve levar em consideração políticas internas, diretivas, registros e documentação, processos de administração, comunicação interna, estruturas hierárquicas, treinamentos e promoção.

O texto do OPCAT especifica a lista de poderes e garantias dos MPN para lhes permitir realizar visitas a centros de detenção. Estes poderes devem ser exercidos integralmente pelos MPN durante a realização de visitas e na condução de relações com as autoridades. De acordo com o Artigo 20(c) do OPCAT, os MPN devem ter acesso a todos os locais em que pessoas se encontrem privadas de liberdade⁸. Os MPN devem ter o poder para realizar visitas não-anunciadas, embora, na prática, algumas visitas possam ser anunciadas com antecedência por razões práticas (e.g. para assegurar a presença da pessoa responsável pela instituição). O OPCAT também prevê:

- Entrevistas particulares com detentos e a liberdade de escolher as pessoas a serem entrevistadas (consoante disposto nos Artigos 20(d) e 20(e));
- Acesso a todas as instalações e estruturas dentro de centros de detenção (conforme Artigo 20(c)); e
- Acesso a todas as informações relativas a centros de detenção e a pessoas privadas de liberdade (nos termos do Artigo 20(b)).

Entrevistas particulares com pessoas privadas de liberdade representam o cerne do processo de monitoramento preventivo. Entrevistas realizadas privativamente devem ser conduzidas sem a oitiva e, se possível, sem a presença de funcionários e de terceiros que se encontrem privados de liberdade⁹. Os MPN podem, ainda, conduzir entrevistas em grupo, como forma de coletar informações gerais e interagir com um número maior de detentos. Entretanto, aspectos sensíveis (e.g. tratamento, relações entre os prisioneiros ou relações com os funcionários) não devem ser discutidos coletivamente. A liberdade de escolher as pessoas a serem entrevistadas é um poder essencial. O MPN não deve se dirigir somente às pessoas indicadas

⁸ Vide o comentário sobre o Artigo 20 no Capítulo II deste Manual.

⁹ Vide o comentário sobre o Artigo 14 no Capítulo II deste Manual; e a Seção 4.5.3 do Capítulo III deste Manual.

pelas autoridades ou àquelas que requererem ser entrevistadas, mas sim proativa e aleatoriamente selecionar um número significativo de pessoas privadas de liberdade para a realização de entrevistas adicionais¹⁰.

Durante suas visitas, os MPN devem ter acesso a todos os arquivos e registros relevantes¹¹. O acesso a arquivos médicos individuais pode requerer o consentimento da pessoa em questão. No caso de uma análise de auditoria, os MPN podem consultar diversos arquivos médicos, desde que informações pessoais não sejam divulgadas. Informações confidenciais e aquelas que sejam potencialmente sensíveis devem ser protegidas.¹²

Visitas preventivas a centros de detenção requerem a confirmação constante de informações obtidas com uma fonte frente a outras, inclusive observações empíricas. Informações recebidas durante entrevistas particulares podem ser confrontadas por meio do exame de arquivos e registros, entrevistas com funcionários do centro de detenção e através da observação direta realizada por membros da equipe de visita (o que cheiram, vêem, provam, ouvem ou tocam). Processos internos relacionados aos centros de detenção também devem ser verificados (e.g. procedimentos de chegada de novos detentos e disciplinares, distribuição de alimentos, procedimentos para reclamações formuladas, emergências e acesso a serviços médicos).

3.3 Além de visitas a centros de detenção

Visitas a centros de detenção possibilitam aos MPN obter informação em primeira mão. Contudo, tais visitas representam somente um primeiro passo na estratégia holística e preventiva a ser adotada. Os MPN devem ir além dos fatos identificados nos centros de detenção para tentarem identificar as possíveis origens e causas dos problemas, e riscos de tortura e de outros

¹⁰ Para informações adicionais sobre a seleção de detentos, vide APT, *Detention Monitoring Briefing No 2: The Selection of Persons to Interview in the Context of Preventive Detention Monitoring*, APT, Geneva, 2009. Disponível em www.apt.ch.

¹¹ OPCAT, Artigo 20.

¹² O Artigo 21(2) do OPCAT dispõe que: “Informações confidenciais obtidas pelos mecanismos preventivos nacionais deverão ser privilegiadas. Nenhum dado pessoal deverá ser publicado sem o consentimento expresso da pessoa em questão”. Para informações adicionais, vide o comentário sobre o Artigo 21 no Capítulo II deste Manual.

maus tratos. Um problema identificado durante a visita a um centro de detenção pode ser o resultado de fatores externos e, por esta razão, é essencial que os MPN analisem a estrutura legal existente, as políticas públicas e as instituições e atores envolvidos no processo.

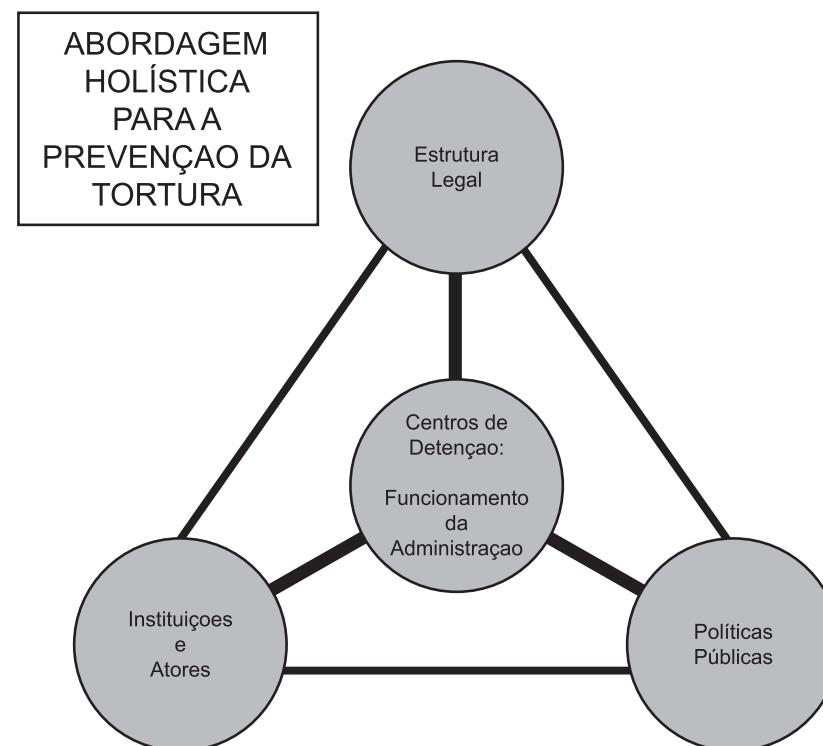
Os MPN devem analisar a estrutura legal doméstica de privação da liberdade e da administração da justiça. Esta análise requer o exame das obrigações internacionais assumidas pelo Estado e outros padrões internacionais de direitos humanos (e.g. obrigações derivadas do direito costumeiro). Os MPN devem verificar se a estrutura legal doméstica (leis e regulações) encontra-se em conformidade com as obrigações internacionais e, proativamente, propor revisões, alterações e, caso necessário, novas leis. Estas atividades integram as atividades que o MPN deve desempenhar.

Como parte de sua análise holística, os MPN devem considerar, ainda, políticas públicas e estratégias políticas, pois ambas podem ter um impacto direto ou indireto importante na prevenção da tortura. Os MPN devem ser compreendidos como independentes e apolíticos. Assim, não devem tomar parte em debates políticos, mas, ao contrário, devem analisar questões que positiva ou negativamente tenham impacto sobre a proteção aos direitos humanos em centros de detenção. Esta análise a ser desempenhada pelos MPN deve formar parte de uma estratégia de identificação de possíveis fatores de risco e razões por trás da prática de tortura e de outras formas de maus tratos. Políticas públicas em geral devem ser examinadas (e.g. para determinar se existe um plano nacional de direitos humanos eficaz e, caso afirmativo, como isto pode afetar o trabalho desempenhado pelo MPN). Políticas públicas específicas que afetem diretamente as detenções também devem ser analisadas, especialmente as que tratam do combate ao crime (e.g. políticas de tolerância zero), consumidores de drogas, justiça infanto-juvenil e imigração. Adicionalmente, outras políticas que possam parecer somente indiretamente relacionadas com a prevenção da tortura ou com a privação da liberdade podem ser consideradas relevantes, tais como as políticas de saúde mental ou de saúde pública (e.g. relativas ao HIV).

Instituições e atores responsáveis pela implementação de estruturas legais e de políticas públicas também devem ser examinados sob uma perspectiva preventiva. Centros de detenção específicos integram entidades administrativas maiores (e.g. polícia, penitenciárias, imigração e/ou serviços psiquiátricos).

Estes serviços/departamentos estão ligados a ministérios que definem a orientação das políticas de governo. A análise da estrutura institucional deve abranger os serviços relevantes e os respectivos ministérios, e deve considerar a cultura institucional e a filosofia dos serviços e ministérios; sua estrutura interna e funcionamento; os procedimentos e conteúdo da forma de recrutamento e treinamento; a existência e o funcionamento de mecanismos de supervisão internos; a orientação institucional, procedimentos e regulações; e seus recursos humanos, logísticos e financeiros. Outras instituições e atores, particularmente o judiciário e o ministério público, também devem ser observados. Por último, a interação (formal e informal) entre as diferentes instituições envolvidas no processo deve ser examinada.

Em síntese, a estratégia preventiva dos MPN requer uma abordagem holística que vá além da situação atual do funcionamento de centros de detenção, a fim de analisar as possíveis razões por trás da tortura e de outros maus tratos.



Métodos de trabalho: elementos-chave

- ✳ Metodologia adotada durante visitas, incluindo entrevistas particulares com pessoas privadas de liberdade, consulta a registros e confirmação de informações obtidas.
- ✳ Análise frente à administração dos centros de detenção durante as visitas.
- ✳ Análise das políticas públicas e estruturas legal e institucional.

4. Atividades do MPN

As atividades dos MPN constituem os resultados palpáveis do trabalho que o órgão desenvolve e incluem todas as atividades relativas ao desempenho de sua competência. Consoante disposto no Artigo 19 do OPCAT, lido em conjunto com os Artigos 1 e 4, os MPN devem executar as seguintes atividades:

- Realizar visitas regulares a todos os lugares sob a jurisdição e controle do Estado-Parte em questão em que pessoas estejam ou possam estar privadas de liberdade;
- Elaborar relatórios de visita e recomendações;
- Produzir relatórios anuais; e
- Formular comentários e recomendações sobre a legislação em questão.

4.1. Visitas

O foco principal das atividades dos MPN é realizar visitas preventivas a todos os locais onde pessoas estejam ou possam estar privadas de liberdade que se encontrem sob a jurisdição e controle do Estado-Parte em questão. O escopo dos lugares a serem visitados é abrangente, tal como a definição de “centros de detenção” no Artigo 4 do OPCAT. Os MPN devem visitar todos os locais em que pessoas estejam privadas de liberdade, incluindo locais de detenção tradicionais (e.g. delegacias de polícia, prisões para pessoas sentenciadas e/ou detentos provisórios) e locais não-tradicionais (e.g. portos internacionais, estruturas de detenção em áreas militares, casas

de assistência social, centros para imigrantes, instituições psiquiátricas e meios de transporte).

Em países menores que possuam um número limitado de centros de detenção, o MPN deve ser capaz de, todos os anos, fazer visitas regulares e frequentes a cada local¹³. Contudo, considerando o escopo das competências do MPN, a maior parte deles encontrará dificuldades para fazer visitas regulares a todos os locais em que pessoas encontrem-se privadas de liberdade. Assim, a maioria dos MPN precisará selecionar os locais que visitará todo ano. Os MPN também deverão definir a frequência mínima de visitas a cada local. No caso de diversos MPN, particularmente quando cada um destes mecanismos focar suas atividades em centros de detenção de um tipo específico, o número de centros de detenção a ser visitado por cada MPN é menor e, assim, mais facilmente administrável¹⁴. Contudo, a maioria dos MPN ainda precisará definir uma programação de visita. Isto é previsto pelo Artigo 20(e) do OPCAT, que determina que os MPN devem ser livres para escolher os locais a serem visitados.

Definir uma programação de visitas, idealmente, integra um exercício estratégico holístico de planejamento. É importante para os MPN, particularmente nas fases iniciais de seu desenvolvimento, definir objetivos e estratégias claros e adotar planos de ação. Os MPN na **Costa Rica** (Defensoria dos Habitantes) e nas **Maldivas** (Comissão Nacional de Direitos Humanos) têm conduzido tal estratégia e planejado exercícios para elaborar seus planos de ação¹⁵.

Como um elemento inicial chave, a definição da programação de visitas requer o mapeamento completo e o inventário de todos os centros de detenção existentes em um país. Idealmente, este inventário deve ser

13 Em **Liechtenstein** e **Malta**, por exemplo, existem somente uma prisão principal e poucos outros centros de detenção.

14 Na **Nova Zelândia**, há quatro MPN e um MPN central. Um deles, o Inspetor de Estabelecimentos de Serviços Penais (*Inspector of Service Penal Establishments*), é responsável pela visitação de estruturas de força de defesa (e.g. o Estabelecimento de Serviços Correcionais e o reduzido número de celas de detenção em cada base/campo).

15 Estes processos são facilitados pela APT. Uma oficina de planejamento estratégico foi realizada na **Costa Rica** em abril de 2009. Nas **Maldivas**, o Plano de Ação 2009-2010 foi elaborado durante uma oficina de trabalho em janeiro de 2009, e revisado e concluído em julho de 2009. Ele foi finalmente integrado ao Plano da Comissão Nacional de Direitos Humanos para o período 2010-2013.

produzido durante a fase de designação e, assim, já estará à disposição do MPN no início de suas atividades¹⁶.

4.1.1 Definindo a programação de visitas.

A programação de visitas constitui um instrumento que assiste os MPN na implementação de suas atividades e no alcance de dois dos objetivos centrais das visitas preventivas:

- O efeito inibidor (o simples fato de os MPN poderem ingressar em centros de detenção sem aviso prévio reduz o risco de tortura e de outras formas de maus tratos)¹⁷; e
- Um sistema amplo de análise que busca identificar os riscos de tortura e de outros maus tratos e, assim, permitir que as causas de tais práticas sejam abordadas¹⁸.

A programação de visitas deve ser flexível para permitir ao MPN responder a modificações nas circunstâncias ou a necessidades que surjam, mas deve estipular o número total de visitas ou o número total dos dias com visitas planejadas, os locais a serem visitados, e o tipo de cada visita planejada. A programação deve considerar, ainda, os recursos disponíveis¹⁹.

As visitas preventivas a centros de detenção, conforme vislumbradas pelo OPCAT, requerem, além de recursos, tempo. Deste modo, a fim de assegurar ao MPN certa regularidade na realização de visitas, independentemente das limitações de tempo e recursos disponíveis, a programação de visitas deve combinar tipos distintos de visitas:

- Visitas detalhadas: esta espécie de visita comumente demanda diversos dias e envolve uma equipe multidisciplinar. Elas podem ser anunciadas com antecedência. Visitas detalhadas consideram todos os aspectos do funcionamento do centro de detenção. Seu objetivo principal é documentar integralmente a situação, analisar os fatores de risco e identificar problemas e boas práticas.

¹⁶ Vide a Seção 5 do Capítulo IV deste Manual.

¹⁷ Vide as Seções 4 e 5.1 do Capítulo IV deste Manual.

¹⁸ Vide a Seção 5.2 do Capítulo I deste Manual.

¹⁹ Vide a Seção 5 neste Capítulo.

- Visitas *ad hoc*: estas são habitualmente curtas, não-anunciadas, realizadas por uma equipe pequena a um local determinado. Visitas *ad hoc* objetivam principalmente exercer um efeito inibidor e, por isso, devem ser imprevisíveis. Elas podem ser realizadas entre visitas de outros tipos, a fim de assegurar a existência de uma presença externa no centro de detenção. Podem, ainda, ser realizadas como resposta a situações imprevistas, posteriormente à realização de visitas convencionais, para acompanhar a implementação das recomendações formuladas ou para examinar questões específicas em determinados centros de detenção.
- Visitas temáticas: são normalmente breves, focadas e realizadas em um número determinado de locais. Geralmente, envolvem uma equipe especializada. Tais visitas concentram-se num aspecto específico da detenção (tal como serviços médicos fornecidos ou medidas disciplinares) ou numa categoria específica de pessoas privadas de liberdade (prisioneiros sentenciados à prisão perpétua ou que tenham chegado recentemente ao centro de detenção) num determinado número de centros. O objetivo das visitas temáticas é permitir uma análise dos fatores de risco e dos padrões de boas e más práticas.

Uma programação mista, que combine visitas frequentes detalhadas com visitas regulares breves *ad hoc*, é o meio mais eficaz para os MPN responderem à necessidade de, regularmente, monitorarem centros de detenção, como um sistema contínuo de análise abrangente da situação de um determinado país. Na **Inglaterra** e no **País de Gales**, a Inspetoria de Prisões de Sua Majestade (*Her Majesty's Inspectorate of Prisons*) conduz pelo menos uma visita detalhada (e.g. com duração aproximada de uma semana) a todas as prisões a cada cinco anos, enquanto visitas *ad hoc* mais breves são realizadas pelo menos uma vez a cada dois anos.

• Seleção dos locais a serem visitados

Os MPN utilizam o inventário de centros de detenção discutido acima para, estrategicamente, selecionar os locais a serem visitados. Estratégias para a seleção de locais tendem a ser baseadas em prioridades específicas ou envolvem uma gama variada de centros de detenção.

Seleção baseada em prioridades

Os MPN podem decidir priorizar certas categorias de centros de detenção fundados em:

- Fatores de risco: os MPN podem decidir visitar locais em que o risco de maus tratos seja particularmente elevado. Centros utilizados para a fase inicial da detenção, aqueles em que interrogatórios sejam realizados, e aqueles com um número elevado de pessoas privadas de liberdade (e.g. delegacias de polícia e centros de detenção provisória) são um alvo comum.
- Falta de informações: os MPN podem decidir concentrar suas visitas em centros de detenção que, de outra forma, não seriam abertos à observação pública ou à supervisão externa (e.g. instituições psiquiátricas, centros de assistência social ou centros para imigrantes)²⁰.
- Informações disponíveis: locais que apresentem um histórico de problemas (e.g. reclamações recentes, relatórios de outras organizações ou da mídia) são frequentemente considerados prioritários para a realização de visitas.

A fim de que os MPN possam cumprir sua competência relativa à realização regular de visitas a todos os centros de privação da liberdade, a priorização não deve significar exclusividade e deve haver alguma flexibilidade na implementação da programação de visitas. Visitas *ad hoc* a locais não são consideradas prioridades e também devem ser incluídas na programação de visitas; um equilíbrio desta natureza é importante a partir de uma perspectiva preventiva e inibidora. Adicionalmente, os critérios utilizados para a definição de prioridades de visita devem ser regularmente revistos. Na **República Tcheca**, o MPN (Defensor Público de Direito - *Ombudsman*) define uma ou duas categorias de locais como prioritários todos os anos; outros locais podem ser visitados de forma *ad hoc*. Em 2009, o MPN visitou 25 centros para pessoas com deficiências mentais; adicionalmente, 9 prisões

²⁰ Na **Nova Zelândia**, o Ouvidor decidiu concentrar sua atenção em instituições psiquiátricas. Durante o primeiro ano de atividades do MPN, foram visitados 74 locais de saúde mental, 11 prisões e 2 centros de imigração. Vide *Human Rights Commission, Annual Report of activities under the OPCAT, 1 July 2008 to 30 June 2009*, p.12.

provisórias e 6 hospitais psiquiátricos foram visitados (os últimos como parte do programa de seguimento de visitas anteriores).

Variedade de centros de detenção

Os MPN podem decidir visitar uma variedade de centros de detenção, a fim de realizar uma análise cruzada da situação no país como um todo ou em regiões particulares. Na **Polônia**, durante 2008, o MPN (Defensor de Direitos Humanos) realizou 76 visitas a 15 centros de detenção em todo o país²¹. No **México**, a Comissão Nacional de Direitos Humanos (MPN) realiza missões para estados distintos da federação, durante as quais visita diversos locais em cada um deles²². Esta variedade permite que o MPN obtenha uma visão geral dos diferentes centros de detenção e, ainda, com relação à detenção judicial, para compreender o funcionamento do sistema de privação de liberdade como um todo; desde a detenção inicial pela polícia até a execução de sentenças.

4.1.2 Regularidade e frequência

O programa de visitas deve assegurar que locais de privação de liberdade sejam visitados com uma certa regularidade e frequência. Em suas Orientações Preliminares²³, o SPT determina que: “A periodicidade das visitas do MPN deve assegurar o monitoramento efetivo de tais centros como garantias

²¹ O MPN polonês visitou os seguintes locais: 13 instituições penais, 15 centros provisórios, 1 centro provisório de divisão externa, 2 centros de desintoxicação, 11 celas nas delegacias de polícia para pessoas apreendidas, 4 centros de emergência policial, 3 centros de detenção para jovens, 1 centro sócio-terapêutico para jovens, 3 centros de detenção juvenis, 4 refúgios para menores, 1 estação para pessoas detidas em postos de fronteira, 4 estações para estrangeiros a serem deportados (sob a jurisdição da polícia ou da guarda de fronteira), 3 centros para estrangeiros, 8 hospitais psiquiátricos, 3 centros de detenção militares. Vide *Report of the Human Rights Defender on the activities of the National Preventive Mechanism in Poland in 2008*, Warsaw, 2009, pp.18-63.

²² Por exemplo, durante a visita ao Estado de Sinaloa em novembro de 2009, o MPN visitou 44 centros de detenção: estruturas de detenção do Ministério Público; um centro para jovens; delegacias de polícia; centros para a execução de sentenças; um hospital psiquiátrico; e um centro para a reintegração à sociedade de pessoas com deficiências mentais. Vide www.cndh.org.mx.

²³ Vide o Anexo II deste Manual para o texto integral das Orientações Preliminares do SPT.

contra maus tratos.”²⁴. Contudo, a frequência das visitas varia de acordo com o MPN, dependendo do tamanho do país, do número, tamanho e localização dos locais a serem visitados; dos recursos do MPN; e de sua estrutura. É importante assegurar o equilíbrio entre o número de visitas (e.g. quantidade) e o seu objetivo (e.g. qualidade); manter um equilíbrio adequado requer que os MPN desenvolvam estratégias que lhes permitam responder a questões e a riscos em categorias distintas de centros de detenção. Uma programação variada, que combine distintos tipos de visita, possibilita a revisão constante de centros de detenção distintos, bem como uma maior frequência de visitas a locais que o MPN tenha identificado como sensíveis e que requeiram um monitoramento mais regular²⁵.

4.2 Relatórios de visita e recomendações

A realização de visitas é somente um passo no processo de monitoramento preventivo. A informação obtida em primeira mão durante visitas precisa ser analisada antes que possa constituir a base de relatórios e recomendações. Os relatórios devem ser enviados para as autoridades com vistas a aprimorar a situação em locais em que problemas ou limitações tenham sido identificados.

4.2.1 Tipos de relatório

Relatórios elaborados após a realização de visitas podem variar, mas, comumente, os MPN elaboram os seguintes tipos de relatórios:

- Relatórios internos de visita: baseados num formato padrão, os relatórios internos são importantes como forma de manutenção de registro e visitas de seguimento.
- Relatórios de visita: detalham os elementos identificados pela equipe de visita, juntamente à análise, retroalimentação e recomendações. Um relatório de visita deve ser submetido logo após a visita. Ele

²⁴ SPT, *First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, February 2007 to March 2008*, UN Doc. CAT/C/40/2, adotado em 14 de maio de 2008, §28.

²⁵ O APT recomenda que locais que tenham um grande número de pessoas privadas de liberdade sejam visitados ao menos anualmente e que outros locais sejam visitados pelo menos uma vez a cada três anos. APT, *NPM Guide*, p. 33.

deve ser dirigido diretamente à pessoa responsável pelo centro de detenção, embora cópias possam também ser enviadas a autoridades hierarquicamente superiores. Em suas Orientações Preliminares, o SPT recomenda que: “[o]s Estados devem encorajar os MPN a reportar às instituições referidas sobre as visitas realizadas, fornecendo uma retroalimentação acerca das boas práticas e das falhas na proteção, bem como indicando recomendações às respectivas autoridades para melhoras práticas, políticas e legais”²⁶.

- Relatórios temáticos: estes relatórios podem discutir sobre diversos centros de detenção, mas serem focados em um só assunto (e.g. serviços de saúde em prisões). Relatórios temáticos são geralmente mais analíticos do que relatórios dos dois outros tipos mencionados.

No **México**, um relatório interno relativo a cada local visitado é elaborado pela equipe de visita do MPN. Posteriormente, o relatório é sintetizado e compilado pela equipe de elaboração, abrangendo uma série de locais em uma região e/ou locais sob uma autoridade específica²⁷.

4.2.2 Publicação dos relatórios de visita

Enquanto a redação do OPCAT menciona expressamente a confidencialidade dos relatórios do SPT²⁸, não há disposição similar com relação aos relatórios elaborados pelos MPN. Assim, estes podem decidir publicar ou não seus relatórios de visita. Tais decisões devem integrar uma estratégia mais abrangente de expansão do MPN²⁹.

²⁶ Vide SPT, *First Annual Report*, §28; e também Anexo 2 deste Manual.

²⁷ Vide, por exemplo, *Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe 1/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e Internamiento que dependen del Gobierno del Distrito Federal*, México DF, 2008; *Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe 4/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los hospitales psiquiátricos que dependen del Gobierno Federal*, México DF, 2008; e *Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe 7/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre lugares de detención e internamiento que dependen del gobierno del Estado de Tabasco*, México DF, 2008.

²⁸ Vide comentário ao Artigo 16(1) no Capítulo II deste Manual.

²⁹ Vide a Seção 11 do Capítulo I deste Manual; e ainda o comentário ao Artigo 22 no Capítulo II deste Manual.

Ao tomar a decisão sobre a publicação de relatórios, os MPN devem considerar a necessidade de transparência, a importância de estabelecer um diálogo cooperativo com as autoridades e o desenvolvimento contínuo do MPN. Em Estados-Partes com diversos MPN, cada órgão pode ter uma cultura institucional distinta e, assim, uma posição diversa sobre a publicação de relatórios. Desta forma, o desenvolvimento de uma estratégia comum deve ser discutido. A publicação de relatórios de visita contribui para a transparência, para a prestação de contas de locais de privação de liberdade e para os MPN em si. Os relatórios devem fornecer às autoridades responsáveis informações sobre seu trabalho, metodologia, expectativas e padrões aplicados pelos MPN. Entretanto, as informações pessoais não devem em nenhuma hipótese ser publicadas sem o consentimento da(s) pessoa(s) em questão³⁰.

Quando um MPN decide publicar relatórios de visita, o momento e o processo de consulta anteriores à publicação são cruciais para manter uma forte estrutura cooperativa com as autoridades locais. Boas práticas sugerem que, em primeiro lugar, os relatórios de visita devam ser enviados confidencialmente às autoridades para comentários e verificações fáticas. Os MPN podem decidir incluir quaisquer comentários das autoridades na versão do relatório que será tornada pública. Esta prática confere ao MPN a flexibilidade para encorajar relações cooperativas e, ao mesmo tempo, promove a transparência e a prestação de contas por parte do órgão.

Na **França**, o Inspetor Geral de Centros de Privação de Liberdade envia um relatório do que foi encontrado (*rapport de constat*) diretamente à pessoa responsável pelo local visitado para a constatação fática das informações reportadas. Em média, este envio ocorre 25 dias após a visita. Após receber a resposta, o MPN envia uma versão atualizada do relatório ao ministro competente para tratar do assunto, o qual tem um mês para responder. Finalmente, o Inspetor Geral pode decidir elaborar uma recomendação pública com base no relatório e nas observações formuladas pelo ministro em questão. Estes documentos são publicados no diário oficial³¹. Alguns

³⁰ Vide comentários aos Artigos 16(2) e 21(2) no Capítulo II deste Manual.

³¹ *Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport Annuel 2008*, p.10. Disponível em www.cgpl.fr.

relatórios de visita são também publicados como exemplo na página web do MPN e no apêndice de seu relatório anual³².

4.3. Relatórios anuais

De acordo com o Artigo 23 do OPCAT, os Estados-Partes são obrigados a “publicar e difundir os relatórios anuais dos mecanismos preventivos”. Em suas Orientações Preliminares, o SPT reiterou que: “O relatório anual dos MPN deve ser publicado de acordo com o Artigo 23 do OPCAT”.³³

O relatório anual do MPN é um importante instrumento de comunicação e possui diversas funções:

- Dar visibilidade ao MPN e assegurar sua prestação de contas;
- Informar aos atores relevantes e ao público sobre as atividades e o funcionamento do MPN;
- Identificar e analisar aspectos chave relativos à prevenção da tortura;
- Realizar recomendações;
- Avaliar o progresso (ou a falta dele) na prevenção da tortura; e
- Estabelecer e manter um diálogo contínuo com as autoridades.

O público-alvo do relatório anual pode ser amplo, abrangendo desde autoridades de alto escalão do governo até pessoas privadas de liberdade. Por esta razão, os MPN devem definir com clareza o público-alvo e, assim, adaptar o estilo e o formato de seu relatório anual. O OPCAT não estabelece um procedimento de divulgação do relatório. Assim, o público-alvo do relatório anual do MPN não é o SPT. Contudo, o envio de uma cópia do relatório anual ao SPT é importante e deve ser compreendido como uma forma de se manter contato direto com o Subcomitê. Este desenvolveu a prática de tornar os relatórios anuais do MPN disponíveis em sua página web, embora se abstenha da responsabilidade pelo conteúdo dos relatórios destes mecanismos ali divulgados³⁴. Os MPN podem considerar útil enviar

³² *Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Relatório Anual de 2008*.

³³ SPT, *First Annual Report*, §28.

³⁴ Vide www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/annualreports.htm.

seus relatórios anuais a outros órgãos internacionais e regionais, como forma de compartilhar informações e encorajar debates.

Caso um MPN designado seja uma instituição já existente (ou parte dela), seu relatório anual deve ser publicado em apartado, como um relatório separado ou, em último caso, num capítulo separado do relatório anual geral da instituição³⁵. O relatório do MPN ou o capítulo deste deve abranger todos os aspectos do trabalho deste órgão, incluindo comentários sobre a legislação e a cooperação com as autoridades e outros atores.

O relatório anual do MPN deve conter não somente as informações fáticas relativas ao funcionamento e às atividades do MPN desenvolvidas durante o ano, mas também fornecer uma análise substancial de questões relativas à prevenção da tortura. Os MPN estão na melhor posição para realizar uma análise detalhada dos fatores de risco chave, melhores práticas em outros centros de detenção e outras questões relativas à privação de liberdade e à prevenção da tortura. O conteúdo da parte analítica do relatório depende do fato de outras informações substanciais terem sido tornadas públicas pelo MPN. Quando relatórios de visita são publicados regularmente, a parte substantiva do relatório anual do MPN pode sintetizar questões chave com relação aos diferentes centros de detenção ou pode analisar questões temáticas cruzadas. Quando os relatórios de visita não são tornados públicos, o relatório anual deve incluir informações sobre os principais aspectos observados durante as visitas e os relatórios anuais posteriores devem incluir informações sobre o trabalho de seguimento, o nível de implementação das recomendações formuladas e a avaliação geral do progresso feito na prevenção da tortura e de outros maus tratos.

4.4 Comentários sobre a legislação

A capacidade de realizar observações e propor modificações à legislação vigente ou a projetos de lei prevista no Artigo 19(c) do OPCAT constitui um aspecto elementar da competência do MPN e representa um complemento importante às visitas realizadas. Afinal, os problemas identificados durante as visitas a centros de detenção podem ser resultado de leis e/ou regulamentos inadequados. A capacidade de propor revisões e responder a lacunas na

³⁵ Vide discussão sobre o Artigo 23 no Capítulo II deste Manual.

proteção legal e/ou propor salvaguardas legais constitui um instrumento importante para os MPN.

Em 2008, o MPN na **Polônia** (o Defensor de Direitos Humanos) requereu ao Ministro da Justiça a introdução de regulações legais apropriadas relativas ao uso de câmeras de circuito interno de televisão em instituições penitenciárias. O MPN também requereu ao Ministro do Interior e Administração a expedição de uma portaria sobre os requisitos técnicos de veículos utilizados para o transporte de detentos.

Atividades: elementos chave

- ✳ Inventário dos centros de detenção
- ✳ Programação de visitas
- ✳ Número de visitas conduzidas (por categoria de local)
- ✳ Duração média das visitas
- ✳ Proporção dos locais visitados (por categoria de local)
- ✳ Frequência média das visitas (por categoria de local)
- ✳ Relatórios de visitas enviados a pessoas responsáveis pelos locais visitados e para autoridades superiores
- ✳ Publicação dos relatórios de visita
- ✳ Relatórios anuais, incluindo seções substanciais sobre questões relativas à prevenção de tortura e a situação de centros de detenção
- ✳ Comentários e observações sobre a legislação vigente e propostas legislativas

5. Recursos

O número e a frequência das visitas a centros de detenção, bem como a elaboração de relatórios, dependem dos recursos disponíveis. Embora o Artigo 18(3) do OPCAT estabeleça que os Estados-Partes “se comprometem a tornar disponíveis todos os recursos necessários para o funcionamento dos mecanismos preventivos nacionais”, na prática, os recursos (financeiros, humanos e logísticos) fornecidos raramente são suficientes para que um

programa preventivo ideal possa desde logo ser desenvolvido. É importante notar que, provavelmente, os recursos fornecidos precisarão aumentar ao longo do tempo, consoante o desenvolvimento do MPN. É também vital que o MPN tenha autonomia para decidir independentemente a forma de utilização de seus recursos.

5.1 Recursos financeiros

Os MPN precisam de um orçamento adequado para pagar os membros, o quadro de pessoal e os especialistas, e para regularmente realizar visitas a centros de detenção em todas as partes do território de um país. Quando as atribuições de um MPN são conferidas a um órgão já existente, é necessário que haja um aumento de seu orçamento, para permitir que a instituição em questão seja capaz de realizar o trabalho adicional especificamente quanto à abordagem preventiva do OPCAT. Em tais situações, o SPT frisou a importância de separar o orçamento do MPN e de se assegurar que a independência deste se estenda à alocação do orçamento³⁶.

A questão dos recursos financeiros é intimamente relacionada à independência funcional³⁷. O Estado-Parte deve fornecer não somente um orçamento adequado, como também respeitar a independência do MPN no processo de aprovação do orçamento. Na prática, é recomendável que:

- O MPN elabore seu orçamento anual;
- O orçamento do MPN seja submetido diretamente à aprovação do legislativo; e
- O MPN determine autonomamente como utilizar o orçamento aprovado pelo legislativo.

36 O item G das Orientações Preliminares do SPT determina que: “Os recursos adequados devem ser fornecidos para o trabalho específico dos MPN, de acordo com o Artigo 18(3) do OPCAT. Estes devem ser separados, em termos de orçamento e recursos humanos”. SPT, *First Annual Report*, §28.

37 Os Princípios de Paris (Seção sobre a “Composição e garantias de independência e pluralismo”, item 2) prevê que: “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”.

A autonomia financeira está intrinsecamente relacionada à prestação de contas financeira, pelo que o MPN deve atender aos procedimentos regulares de divulgação de demonstrações financeiras e procedimentos de auditoria.

5.2 Recursos humanos

O trabalho de monitoramento preventivo é uma atividade especializada que requer habilidades específicas. Por esta razão, recursos humanos são um elemento essencial na implementação eficaz das atividades dos MPN. Com relação a estes, há três categorias chave de recursos humanos: os membros do MPN, o quadro de pessoal do MPN e os especialistas externos. Os membros são as pessoas oficialmente nomeadas pela instituição, enquanto os integrantes do quadro de pessoal são pessoas contratadas pelos membros do MPN para auxiliá-los em suas atividades. Em alguns casos (por exemplo, quando o MPN é integrado por um único membro, como em escritórios do ouvidor), a distinção entre membros e funcionários é menos clara. Em qualquer caso, membros, integrantes do quadro de pessoal e especialistas devem ser independentes. Todos estes agentes devem, ainda, ter a especialidade profissional e as habilidades necessárias para a execução eficaz de seus deveres.

5.2.1 Membros do MPN

Os processos de seleção e de nomeação devem respeitar a independência do MPN. Adicionalmente, mandatos claros devem ser definidos na base legal do mecanismo³⁸. Dependendo do tipo e da estrutura adotados, os MPN podem ser compostos por um único ou por diversos membros. O OPCAT não previu a possibilidade dos MPN terem um único membro. O Artigo 18(2) do OPCAT trata de “especialistas” e refere-se à composição global dos MPN. O dispositivo determina que os MPN busquem garantir o equilíbrio de gênero entre os membros do órgão, e a representação adequada de minorias e de grupos étnicos do país. Adicionalmente, os membros do MPN devem representar diversas formações profissionais, a fim de assegurar a multidisciplinariedade das equipes de visita. No caso de um órgão composto por uma única pessoa, tais requisitos são transferidos para seu quadro de pessoal.

38 Vide a Seção 8 do Capítulo IV deste Manual.

A independência dos membros do MPN é uma questão elementar³⁹ que alcança as dimensões pessoal (dos seus membros) e institucional (do órgão em si). A independência institucional requer que as equipes de visita não tenham ligações profissionais com as instituições que monitoradas.

Em função do tempo exigido para o desempenho da competência preventiva do MPN, a APT recomenda que seus membros que não trabalhem por tempo integral para o MPN recebam honorários pelos dias trabalhados⁴⁰. Embora isto não seja similar a um salário, o valor pago deve representar uma quantia razoável adicionalmente ao reembolso a ser realizado pelo MPN dos custos incorridos pelos integrantes da equipe de visita (e.g. despesas de viagem, acomodação e refeições durante os dias trabalhados). Os emolumentos asseguram que o trabalho do MPN seja sustentável para seus membros e evita a restrição de oportunidades de se tornar membros a pessoas que recebem aposentadoria e/ou a pessoas que sejam financeiramente independentes⁴¹.

5.2.2 Quadro de pessoal

Independentemente da estrutura de um MPN, o quadro de pessoal desempenha um papel chave na execução eficaz das atividades do órgão. Contudo, no caso de o órgão ser composto por um único membro, o papel dos funcionários é ainda mais importante: em algumas ocasiões, o quadro de pessoas desempenhará a maior parte dos deveres do MPN. Quando uma instituição já existente é designada como um MPN, o SPT recomenda que seja atribuído ao MPN o seu próprio quadro de funcionários⁴². O número de integrantes desta equipe deve ser suficiente para possibilitar que o MPN desempenhe suas atividades eficazmente no contexto nacional. Os

39 Para uma discussão detalhada a respeito do assunto, vide o Capítulo IV deste Manual e, especialmente, as Seções 5.1, 7 e 8.

40 Dias trabalhados devem englobar dias gastos com visitas e também aqueles utilizados para a elaboração de relatórios e para a realização de encontros.

41 Algumas vezes, visitantes independentes residentes de comunidades atuam exclusivamente como voluntários. No entanto, conforme discutido na Seção 7.5.2 do Capítulo IV deste Manual, órgãos visitantes residentes na comunidade não são adequados como MPN, embora tenham um papel vital no suporte e complemento dos MPN.

42 SPT, *Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, April 2009 to March 2010*, adotado em 25 de março de 2010, §51.

integrantes do quadro de pessoal devem ter os mesmos poderes, imunidades e privilégios que os membros do MPN⁴³. A independência do quadro de pessoal também deve ser considerada com cuidado. Por exemplo, quando seus integrantes forem substituídos por autoridades, a independência pode ser ameaçada. Em países pequenos, a independência é mais difícil de ser assegurada na prática. Ao se recrutar ex-integrantes do quadro de pessoal de centros de detenção, os riscos de conflitos de interesse devem ser considerados, na medida em que é vital para um MPN ser independente e ser visto como tal.

5.2.3 Outros recursos humanos: especialistas e intérpretes

O OPCAT não estipula expressamente que os MPN podem contratar especialistas externos, mas isto é genericamente previsto pela legislação relativa ao MPN. Este mecanismo permite que os MPN temporariamente elevem seu nível de especialização de uma forma eficaz e relativamente pouco custosa: especialistas são normalmente contratados de forma *ad hoc* para a realização de visitas específicas a locais determinados. Isto assegura que a equipe interna de visitação do MPN seja complementada por pessoas com o conhecimento profissional e habilidades adequados, permitindo que a equipe do MPN como um todo responda a necessidades específicas e/ou a problemas existentes num centro de detenção e que, assim, cumpra os objetivos de uma visita. Dependendo da especialização e das necessidades existentes, um MPN pode precisar contratar especialistas nos campos de psiquiatria, medicina legal, nutrição, saúde pública, justiça juvenil, serviço social, dentre outros. Especialistas devem ser adequadamente remunerados e trabalhar sob orientações claras. A fim de que os especialistas contratados componham parte integral de uma equipe de visita, eles devem receber o treinamento inicial relativo às atividades do MPN e a seus métodos de trabalho. Especialistas devem não somente estar envolvidos na condução de visitas, como também participar na preparação das mesmas e na elaboração do relatório de visita (caso seja relevante). Os termos de referência devem especificar:

43 Vide o comentário ao Artigo 35 no Capítulo II deste Manual.

- Os papéis e responsabilidades dos especialistas com relação a diversos aspectos da visita; e
- A obrigação dos especialistas quanto ao caráter confidencial de determinadas informações (e.g. dados pessoais).

No processo de seleção dos especialistas, é importante que se atente, ainda, para a independência dos candidatos e para quaisquer potenciais conflitos de interesse.

Eventualmente, os MPN podem precisar, ainda, contratar intérpretes para realizar entrevistas com pessoas privadas de liberdade. Tais como especialistas, os intérpretes devem compreender as atribuições e a metodologia do MPN em questão. Eles também devem ser informados da natureza confidencial dos aspectos do trabalho do MPN⁴⁴.

5.3 Recursos logísticos

Frequentemente, a discussão sobre recursos logísticos não recebe a devida atenção, embora seja essencial para permitir que os MPN desempenhem seu trabalho eficazmente. A fim de que sejam independentes do governo, os MPN devem ter suas premissas próprias, conforme notado nos Princípios de Paris. Os MPN devem, ainda, ter meios de transporte próprios para realizar visitas a centros de detenção, inclusive àqueles que se encontrem em regiões remotas. Idealmente, veículos devem ser de propriedade do MPN. No caso das INDH, tal como os MPN, compartilhar veículos entre departamentos e unidades pode indevidamente limitar viagens que estejam de acordo com os objetivos do MPN (por exemplo, se os carros estiverem disponíveis somente em alguns dias, ou caso haja um procedimento administrativo complexo para requisitar a utilização de um veículo). Contudo, a falta de equipamento técnico (tais como computadores ou câmeras) não deve constituir um impedimento para a execução das atividades do MPN, embora seja útil para o mesmo ter seu próprio equipamento caso os recursos disponíveis permitam.

⁴⁴ APT, *Detention Monitoring Briefing No 3: Using interpreters in Detention Monitoring*, APT, Geneva, 2009. Disponível em www.apt.ch.

Recursos: elementoschave

- ✳ Orçamento total do MPN (ou orçamento específico do MPN quando o órgão integrar instituições maiores, tais como o INDH)
- ✳ Procedimento de aprovação do orçamento
- ✳ Número, gênero e experiência profissional dos integrantes do quadro de pessoal, membros e especialistas externos
- ✳ Premissas próprias e meios de transporte

6. Organização interna

Com relação à forma organizacional dos MPN, o OPCAT é omissivo sobre a estrutura a ser adotada e a organização interna dos MPN. Os Artigos 3 e 17 mencionam somente que um Estado-Parte pode ter “um ou diversos” MPN. Contudo, o Artigo também menciona que: “Mecanismos estabelecidos através de unidades descentralizadas poderão ser designados como mecanismos preventivos nacionais”⁴⁵.

Independentemente da forma organizacional, é importante que os MPN tenham uma organização interna clara. No mesmo sentido, os MPN devem definir e adotar políticas para estabelecer:

- Uma estrutura clara para o MPN (e.g. organograma);
- Uma divisão apropriada de tarefas (e.g. por meio da identificação de quem deve realizar visitas, a quem cabe elaborar relatórios, quem deve formular comentários sobre a legislação e se tais responsabilidades devem ser alternadas);
- Papéis e responsabilidades (e.g. por meio da identificação de quem estabelece a programação de visitas; quem propõe recomendações; e quem mantém contato direto com as autoridades e com o SPT);
- Processos de tomada de decisão (e.g. por meio da identificação de quem decide a programação de visitas, e quem terá a última palavra nos relatórios elaborados e nas recomendações a serem formuladas);

⁴⁵ Possíveis opções de MPN, e formas de organizações distintas, são consideradas em detalhe na Seção 7 do Capítulo IV deste Manual. Vide ainda APT, *NPM Guide*, Seção 10.

- Regras internas e regulações (e.g. regulações para o quadro de pessoal); e
- Procedimentos internos relativos a recursos administrativos, logísticos e humanos.

A experiência tem demonstrado que tais elementos precisam estar claros para que os MPN funcionem eficazmente e lidem com desafios. Embora tais elementos sejam aplicáveis a todos os MPN, alguns são particularmente relevantes em tipos especiais de MPN.

6.1 Estrutura clara

Ter uma estrutura interna clara é especialmente importante no caso de INDH que desempenhem a função de MPN. Em tais situações, há duas possibilidades: o papel dos MPN ser compartilhado entre diferentes unidades ou uma unidade separada do MPN ser criada para realizar a função de mecanismo preventivo. Quando visitas são realizadas por diversas unidades (habitualmente de natureza temática), é importante ter procedimentos internos para assegurar a adoção de métodos de trabalho comuns, o compartilhamento de informações, e responsabilidades claras com relação à elaboração de relatórios e à formulação de recomendações. O principal desafio neste tipo de estrutura organizacional é que pessoas responsáveis por desempenhar as tarefas do MPN continuem a executar suas outras funções, tais como investigar reclamações individuais. Isto pode gerar confusões entre autoridades e pessoas privadas de liberdade. Assim, recomenda-se a criação de uma unidade separada de MPN⁴⁶. É importante notar que, em tais casos, embora as tarefas de MPN usualmente sejam delegadas a uma unidade, a instituição original como um todo é designada MPN e não a unidade. Na **Costa Rica**, embora a ideia inicial tenha sido de que as tarefas do MPN fossem implementadas por diversas unidades temáticas do Escritório do Ouvidor (*Defensoría de los Habitantes*), a criação de uma unidade separada com três membros no quadro de pessoal foi eventualmente considerada uma melhor opção.

No caso de diversos MPN, é vital que a estrutura interna, os procedimentos e a divisão de tarefas, papéis e responsabilidades de cada um deles sejam claros.

⁴⁶ Vide a Seção 7.2.1 do Capítulo IV deste Manual; e SPT, *Third Annual Report*, §51.

Adicionalmente, a estrutura do sistema como um todo deve permanecer administrável, coerente e compreensível para todos os atores, incluindo as autoridades, pessoas privadas de liberdade e os próprios MPN. Assim, a melhor prática sugere que deve ser identificado um órgão de coordenação; um dos MPN pode assumir este papel ou outro órgão pode ser estabelecido especificamente com este propósito. Em sistemas federativos de governo, é possível ter um ou diversos órgãos a nível federal (e.g. nacional) coexistindo com um ou diversos órgãos a nível estadual (e.g. local). Em tais complexas situações, a necessidade de ter um sistema clara e coerentemente estruturado é ainda mais importante⁴⁷.

6.2 Procedimentos internos e divisão de trabalho

A divisão clara de tarefas (inclusive com relação a papéis específicos e responsabilidades) e procedimentos internos (inclusive procedimentos de tomada de decisão) é essencial para qualquer opção de MPN.

No caso de uma unidade separada ser criada dentro de uma INDH para executar o papel de MPN, a divisão de tarefas entre a unidade de MPN e outras unidades/departamentos na INDH deve ser clara, especialmente com relação a como as reclamações individuais que um MPN pode receber durante suas visitas preventivas são recebidas e processadas. O sistema pelo qual a unidade do MPN encaminha reclamações à unidade que trata delas deve respeitar a confidencialidade de informações pessoais e a necessidade de obtenção de consentimento expresso da(s) pessoa(s) em questão para que tais informações possam ser compartilhadas e divulgadas⁴⁸. A divisão de tarefas pode, ainda, ser necessária a respeito dos comentários sobre a legislação. A responsabilidade para o desempenho desta tarefa é algumas vezes delegada à unidade legal dentro da INDH. Também é importante esclarecer os processos de tomada de decisão relativos:

- À composição das equipes de visita;
- À elaboração, adoção e publicação de relatórios de visita, de relatórios anuais e recomendações; e
- À comunicação com as autoridades e com a mídia.

⁴⁷ Vide o Capítulo IV deste Manual e, especialmente, a Seção 7.4.

⁴⁸ Vide o comentário sobre o Artigo 21(2) no Capítulo II deste Manual.

Uma clara divisão de tarefas, responsabilidades e procedimentos é essencial para a opção de MPN que contemple ambas a INDH e a sociedade civil⁴⁹. Quando membros individuais ou organizações da sociedade civil são formalmente envolvidos na implementação das atividades do MPN (e.g. através da participação e visitas a centros de detenção) a experiência tem demonstrado a importância de se possuir processos claros a respeito:

- Da tomada de decisão;
- Da escolha e dispensa de organizações/membros da sociedade civil;
- Dos papéis e responsabilidades respectivos da INDH e das organizações/membros da sociedade civil durante os processos de visita e de elaboração de relatórios;
- Dos papéis e responsabilidades respectivos da INDH e das organizações/membros da sociedade civil sobre outros aspectos do trabalho desempenhado pelo MPN (e.g. realização de comentários sobre a legislação em vigor, participação em debates em curso com autoridades e com o SPT, e estabelecimento de relações com a mídia);
- Dos deveres e direitos (e.g. com relação à confidencialidade da informação) dos organizações/membros da sociedade civil; e
- Dos privilégios e imunidades de organizações/membros da sociedade civil.

Na **Eslovênia**, o Ouvidor está implementando as atividades do MPN em cooperação com três organizações não governamentais (ONGs) que foram selecionadas mediante um concurso público. Um acordo de cooperação foi concluído com cada ONG para regular o relacionamento mútuo entre as partes envolvidas. Adicionalmente, as pessoas das organizações selecionadas devem elaborar uma declaração escrita em que se obrigam a agir de acordo com as instruções e regulações do Ouvidor. Durante a realização de visitas que sejam realizadas por equipes mistas, integrantes de organizações da sociedade civil possuem os mesmos direitos e deveres que os membros da Ouvidoria.

⁴⁹ Vide o Capítulo IV deste Manual e, especialmente, sua Seção 7.3.

Em alguns casos, organizações da sociedade civil podem ser formalmente convidadas para participar em órgãos consultivos. Elas são comumente responsáveis por fornecer conselhos substanciais e suporte ao MPN, mas não são envolvidas com a implementação de fato das atividades deste órgão. Os papéis e responsabilidades dos órgãos consultivos devem ser definidos com clareza, idealmente na base legal de sua constituição ou em termos específicos de referência. Particularmente, devem existir processos de tomada de decisão claros no caso de divergência entre o MPN e o órgão consultivo. A capacidade das organizações da sociedade civil de representar o MPN durante um diálogo com autoridades, com o SPT e com a mídia também deve ser definida.

No caso de diversos órgãos serem designados para desempenhar as atividades de MPN, um órgão de coordenação é útil⁵⁰, mas seu papel deve ser claramente definido. Este papel varia de acordo com a natureza dos órgãos envolvidos. Ele pode ser orientado na formulação de políticas ou na realização de visitas. Geralmente, o papel de um órgão de coordenação orientado para visitas é evitar duplicações ou lacunas com relação a visitas a centros de detenção. O órgão de coordenação deve assegurar coerência e consistência na metodologia e nas recomendações formuladas. Ele pode, ainda, ter outorgada a seu favor a capacidade de representar o MPN internacionalmente através da manutenção de contato direto com o SPT. O papel e os poderes para a tomada de decisão de um órgão de coordenação devem ser definidos com clareza. Isto também se aplica às suas responsabilidades frente àquelas de cada MPN relativas à formulação de comentários sobre a legislação, relatórios anuais e estratégia frente à mídia. Cada um destes órgãos que conjuntamente compõem o MPN deve estar de acordo com relação a tais aspectos.

Organização interna: elementos chave

- ✱ Estrutura claramente definida
- ✱ Clara divisão de tarefas, papéis, responsabilidades e processos de tomada de decisão
- ✱ Regras internas, regulações e procedimentos

⁵⁰ Vide a Seção 7.4 no Capítulo IV deste Manual.

7. Relações com atores externos

Os MPN não trabalham isoladamente: espera-se que interajam proximamente com diversos atores, incluindo autoridades, outras partes interessadas, a sociedade civil, o SPT, e outros mecanismos internacionais e regionais de direitos humanos.

7.1. Relações com autoridades

O OPCAT prevê uma série de obrigações aos Estados-Partes com relação ao(s) seu(s) MPN(s). Consoante o Artigo 18(a) do OPCAT, os Estados-Partes devem se abster de intervir no trabalho e garantir a independência funcional de seu(s) MPN(s). Nos termos do Artigo 20, os Estados-Partes devem outorgar e respeitar os poderes do MPN de acessar locais, pessoas e informações. Na forma do Artigo 21(1), os Estados-Partes são obrigados ainda a não “ordenar, aplicar, permitir ou tolerar” qualquer sanção contra pessoas que entrem em contato com o MPN ou que auxiliem no regular cumprimento dos deveres previstos a estes órgãos. Adicionalmente, nos termos do Artigo 12(c), os Estados-Partes devem encorajar e facilitar o contato direto entre seus MPN e o SPT. Ainda, de acordo com o Artigo 22, as autoridades competentes têm a obrigação de cooperar com o MPN. Na prática, isto significa que os Estados-Partes devem examinar as recomendações formuladas e entrar em diálogo para a possível implementação de medidas. Por último, os Estados-Partes também têm a obrigação de publicar e divulgar os relatórios anuais dos MPN.

Os MPN devem ser proativos no estabelecimento de relações construtivas com as autoridades. Um diálogo construtivo contínuo com as autoridades requer confiança mútua que precisa ser desenvolvida progressivamente, comumente por meio da realização de atividades que alertem as partes envolvidas, a fim de assegurar que todas as autoridades relevantes saibam e compreendam os objetivos, atividades e poderes do MPN. Ao mesmo tempo, os MPN devem garantir sua independência e o exercício de toda a gama de poderes outorgados a seu favor. A realização de mudanças e o alcance de resultados requerem tempo. Portanto, uma perspectiva a longo prazo é necessária.

7.2 Relações com partes interessadas domésticas

Quando outros órgãos de visita existirem a nível doméstico, é importante que o MPN estabeleça formalmente relações cooperativas com eles, a fim de identificar possíveis sinergias, e evitar a duplicação ou a sobreposição de esforços. Os MPN devem estabelecer relações positivas com o poder legislativo do país, o qual deve ser considerado um parceiro chave na prevenção de tortura. A cooperação pode ser estabelecida através da apresentação do relatório anual; de contribuições às políticas ou debates legislativos; e de audiências sobre medidas específicas de prevenção da tortura, dentre outros assuntos. Relações com o poder judiciário podem ser mais complexas, na medida em que problemas nos centros de detenção (e.g. superpopulação) podem ser resultado de disfunções do sistema judiciário. Haja vista que os MPN visitam locais sob a responsabilidade do judiciário e, em seguida, submetem suas recomendações sobre como melhorar a situação em tais locais, o trabalho dos MPN pode ter um impacto direto no poder judiciário.

7.3 Relações com a sociedade civil⁵¹

As organizações da sociedade civil desempenham um papel chave no trabalho do MPN, mesmo quando não são formalmente envolvidas na implementação das suas atividades. Organizações de direitos humanos, acadêmicos, sindicatos, comitês compostos por pessoas privadas de liberdade e associações de grupos vulneráveis constituem uma fonte importante de informação. As organizações da sociedade civil também representam potenciais parceiros no campo, ainda mais por se encontrarem em uma boa posição para passar adiante fatos e recomendações, e para pressionar as autoridades a implementarem as modificações propostas. Organizações da sociedade civil podem, ainda, exercer o papel de “vigias” com relação ao trabalho, ao funcionamento e ao impacto dos MPN. Estes devem considerar desenvolver contatos regulares e de caráter *ad hoc* com organizações da sociedade civil ativas no campo de privação de liberdade, a fim de facilitar a consulta formal e informal e discussões relacionadas.

Na **Polônia**, o MPN (o Defensor de Direitos Humanos) encontra-se com a Associação para a Implementação do OPCAT, a qual é composta

⁵¹ Vide as Seções 6.1 e 7.5.3 do Capítulo IV deste Manual.

por acadêmicos e ONGs, a cada dois ou três meses. Os encontros geram oportunidades para o intercâmbio de questões relevantes sobre o funcionamento do MPN, tais como problemas encontrados por instituições penitenciárias. Os questionários de entrevista utilizados pelas equipes de visita do MPN em entrevistas particulares com pessoas privadas de liberdade também têm sido discutidos durante estes encontros regulares. Adicionalmente, a Associação auxilia o MPN em seus esforços para angariar fundos⁵².

7.4 Relações com a mídia

A mídia pode representar um parceiro importante para os MPN. Entretanto, os objetivos dos meios de comunicação não necessariamente coincidem com os do MPN. Em consequência, este deve desenvolver uma estratégia que objetive utilizar a intervenção da mídia para auxiliar a condução de relações cooperativas com as autoridades. A divulgação de relatórios de visita por meio da mídia deve ser buscada de uma forma estratégica; por exemplo, em resposta à falta de cooperação por parte das autoridades. Atividades específicas do MPN (tais como a publicação de relatórios anuais) podem representar parte da campanha da mídia para aumentar a cobertura das atividades desenvolvidas, descobertas e recomendações dos MPN.

7.5 Relações com o SPT

Requer-se que os MPN tenham contato direto com o SPT, o qual deve ser encorajado e facilitado pelos Estados-Partes⁵³. Caso existam diversos MPN, os Estados-Partes devem garantir o contato direto entre o Subcomitê e todos estes órgãos⁵⁴. Contato direto significa, pelo menos, a troca de correspondências escritas. É importante para os MPN enviar informação ao SPT, particularmente os relatórios anuais. Os MPN podem, ainda, decidir se encontrar com o SPT durante suas sessões plenárias em Genebra.

52 *Report of the Human Rights Defender on the activities of the NPM in Poland in 2008*, Warsaw, 2009, pp.81-82.

53 Vide OPCAT, Artigos 11(b)(ii) 12(c) e 20(f).

54 SPT, *Third Annual Report*, §53.

As visitas aos países realizadas pelo SPT representam uma oportunidade de contato com os MPN. Na preparação para a visita, os MPN devem enviar ao SPT informações detalhadas sobre a situação no país⁵⁵. Durante a visita, os MPN serão interlocutores chave para o SPT. Por isto, encontros e intercâmbios devem ser organizados com antecedência. Após visitas, os relatórios são enviados confidencialmente às autoridades. Contudo, de acordo com o Artigo 16(1) do OPCAT, o SPT pode comunicar seus relatórios e recomendações ao MPN, “caso relevantes”. Os MPN encontram-se na melhor posição para acompanhar a implementação das recomendações formuladas pelo Subcomitê e devem prover ao mesmo informações a este respeito⁵⁶. Os MPN podem optar aconselhar o SPT sobre sua posição com relação às respostas aos relatórios, recomendações e seguimento do Estado-Parte.

De acordo com os Artigos 11(b)(ii) e 11(b)(iii), o SPT deve “aconselhar e assisti-los [os MPN] na avaliação de suas necessidades e no que for preciso para fortalecer a proteção das pessoas privadas de liberdade” e a “oferecer treinamento e assistência técnica com vistas a fortalecer sua capacidade”. Tais funções consultivas e de suporte são cruciais para o funcionamento eficaz dos MPN⁵⁷.

7.6 Relações com atores regionais e internacionais

Os MPN são, no que tange à situação doméstica, interlocutores essenciais para outros mecanismos regionais e internacionais de direitos humanos interessados na prevenção da tortura. Os MPN encontram-se numa posição privilegiada de providenciar uma análise independente em primeira mão das condições de detenção e do tratamento de pessoas privadas de liberdade, a órgãos tais como o Comitê da ONU contra a Tortura (CAT), o Comitê de Direitos Humanos, o Conselho de Direitos Humanos (em particular, o procedimento de Revisão Periódica Universal) e o Relator Especial sobre

55 Vide a Seção 4.4 do Capítulo III deste Manual.

56 Vide as Seções 4.7.2 e 4.7.4 do Capítulo III deste Manual.

57 Vide o comentário sobre o Capítulo II deste Manual; e ainda o Capítulo III, especialmente as Seções 3, 4.5.1 e 4.7.

Tortura⁵⁸. Os MPN também estão bem posicionados para acompanhar a implementação de recomendações de órgãos internacionais e regionais, incluindo:

- na África, a Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos, especialmente o recém renomeado Comitê para a Prevenção da Tortura na África e o Relator Especial sobre Prisões e Condições de Detenção na África;
- na Europa, Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura e Tratamentos e Penas Desumanos ou Degradantes; e
- nas Américas, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e suas relatorias temáticas (especialmente o Relator Especial sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade, o Relator Especial sobre Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, e o Relator Especial sobre os Direitos da Mulher) .

7.7 Relações com outros MPN

As relações com outros MPN podem também auxiliar um mecanismo de prevenção no desenvolvimento de suas práticas e na melhora de sua eficácia. Relações podem ser conduzidas por meio de um intercâmbio informal ou de visitas de estudo, ou de encontros multilaterais mais formais⁵⁹. O intercâmbio direto de informações entre os pares, especialmente no nível regional ou sub-regional, oferece oportunidades para os MPN compartilharem boas práticas e discutir suas experiências.

58 Outros procedimentos especiais (tais como o Grupo de Trabalho da ONU sobre detenções arbitrárias; o Relator Especial da ONU sobre a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos no Combate ao Terrorismo; o Grupo de Trabalho da ONU sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários de Pessoas; o Relator Especial da ONU sobre a Independência de Juízes e Advogados e o Relator Especial da ONU sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias) podem também ser interessantes interlocutores frente aos MPN.

59 No âmbito europeu, o Conselho da Europa está desenvolvendo um Projeto de MPN europeus que objetiva criar uma rede de MPN que promova o intercâmbio de informações, discussões temáticas e treinamento nos países. O Projeto dos MPN europeus de 2010-2011 é administrado pelo Conselho da Europa e financiado pela Comissão Europeia e por contribuições voluntárias. A APT é a parceira a quem compete implementá-lo.

Relações com atores externos: elementos chave

- ✱ Estratégias para assegurar o diálogo cooperativo com autoridades
- ✱ Contato direto com o SPT (informação enviada para o SPT, incluindo relatórios anuais do MPN)
- ✱ Mídia e estratégias de comunicação
- ✱ Engajamento com a sociedade civil
- ✱ Desenvolvimento de relacionamentos com mecanismos internacionais e regionais
- ✱ Transparência

8. Impacto do trabalho do MPN

Quando os MPN são adequadamente estruturados, possuem uma organização interna clara, e têm métodos de trabalho preventivo eficazes, eles são capazes de executar uma estratégia de prevenção da tortura compreensiva (abrangendo visitas, relatórios e comentários sobre a legislação) e de estabelecer boas relações cooperativas com as autoridades e outros atores. Nesta situação, o trabalho do MPN pode contribuir com alterações positivas, reduzindo os riscos de tortura e de maus tratos, aperfeiçoando salvaguardas e condições de centros de detenção, e assegurando uma melhor proteção de pessoas privadas de liberdade.

Contudo, o impacto do trabalho dos MPN deve ser considerado sob uma perspectiva a longo prazo. Em primeiro lugar, o desenvolvimento dos MPN é um processo contínuo e eles raramente estarão na situação ideal acima descrita em seus primeiros anos de existência. Os MPN serão capazes de realizar visitas regularmente, publicar relatórios e formular recomendações durante as primeiras etapas de sua existência, mas o desenvolvimento de métodos de trabalho eficazes e o estabelecimento de relações construtivas com as autoridades requerem tempo. Adicionalmente, os recursos são em algumas situações insuficientes para que os MPN possam cumprir integralmente seu papel holístico preventivo. Em segundo lugar, visitas preventivas, relatórios e recomendações que buscam mitigar riscos raramente produzem resultados imediatos. Algumas recomendações concretas e

práticas relativas às condições materiais e salvaguardas básicas podem ser de fácil implementação, mas a maior parte das recomendações que tratem de questões estruturais e de reformas legislativas requerem mais tempo e paciência para serem implementadas. As autoridades competentes possuem a obrigação de examinar as recomendações dos MPN e entrar em diálogo sobre medidas passíveis de serem implementadas. O estabelecimento de um diálogo construtivo pode, assim, representar um primeiro passo importante em direção ao alcance de resultados.

Como tal, é difícil mensurar o impacto do trabalho preventivo em função de sua natureza, em razão da dificuldade de se estabelecer uma relação causal direta entre resultados positivos e o trabalho de MPN.

O fato dos MPN independentes poderem ingressar em centros de detenção a qualquer tempo tem um importante papel inibidor que não deve ser subestimado, embora constitua um único aspecto do mais abrangente escopo da abordagem preventiva. A longo prazo, o desenvolvimento de um trabalho estratégico analítico resultando em recomendações elaboradas em atenção ao contexto nacional e com suporte cooperativo das autoridades pode confirmar que os MPN são cruciais para o avanço de esforços que impeçam a tortura e outros maus tratos. A existência de um sistema preventivo em que o trabalho de órgãos nacionais (e.g. MPN) é complementado e reforçado por um órgão internacional (e.g. o SPT) constitui uma conjunção única de medidas preventivas que possui o potencial de produzir modificações positivas nas condições e no tratamento de pessoas privadas de liberdade.

Anexos

1. Protocolo Facultativo à Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes
2. Orientações do Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes sobre o desenvolvimento contínuo dos Mecanismos Preventivos Nacionais (MPN)
3. Estados-Partes e Signatários da Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (10 de dezembro de 1984) e do seu Protocolo Facultativo (22 de junho de 2006) e Registro de Votos do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura
4. Endereços úteis
5. Leitura Adicional sobre o Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura

Protocolo Facultativo à Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes¹

Adotado em 18 de dezembro de 2002 na quinquagésima sétima sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas pela resolução A/RES/57/199.

O Protocolo está disponível para assinatura, ratificação e adesão desde 04 de fevereiro de 2003, na sede da Organização das Nações Unidas, em Nova York.

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 a 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 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

¹ Apresentamos aqui, com pequenas alterações ortográficas, a versão do Protocolo traduzida pelo Ministério das Relações Exteriores, que, até junho de 2004, estava em processo de análise e revisão na Casa Civil. Portanto, até que seja encaminhado ao Congresso Nacional e divulgado publicamente como versão oficial este texto ainda consiste em uma versão preliminar, suscetível a sofrer modificações durante o trabalho de revisão.

órgãos de implementação internacional complementam e reforçam medidas nacionais,

Recordando que a efetiva prevenção da 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 a centros de detenção,

Convencidos de que a proteção de 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:

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 a lugares onde pessoas são privadas de sua liberdade, com a intenção de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Artigo 2

1. Um Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes do Comitê contra a Tortura (doravante denominado Subcomitê de Prevenção) deverá ser estabelecido e desempenhar as funções definidas no presente Protocolo.

2. O Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção deve ser guiado pelos princípios da confidencialidade, imparcialidade, não seletividade, universalidade e objetividade.

4. O Subcomitê 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 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 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). 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.

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 vigilância, de onde, por força de ordem judicial, administrativa ou de outra autoridade, ela não tem permissão para ausentar-se por sua própria vontade.

PARTE II

Subcomitê de Prevenção

Artigo 5

1. O Subcomitê de Prevenção deverá ser constituído por dez membros. Após a quinquagésima ratificação ou adesão ao presente Protocolo, o número de membros do Subcomitê de Prevenção deverá aumentar para vinte e cinco.

2. Os membros do Subcomitê de Prevenção deverão ser escolhidos entre pessoas de elevado caráter 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 Subcomitê de Prevenção, deverá ser dada consideração devida à distribuição geográfica equitativa 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 Subcomitê de Prevenção nacionais do mesmo Estado.

6. Os membros do Subcomitê de Prevenção deverão servir em sua capacidade individual, deverão ser independentes e imparciais e deverão ser acessíveis para servir eficazmente ao Subcomitê de Prevenção.

Artigo 6

1. Cada Estado-Parte poderá indicar, de acordo com o parágrafo 2 do presente Artigo, até 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 a 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 suas indicações em três meses. O Secretário-Geral deverá apresentar uma lista, em ordem alfabética, de todas as pessoas indicadas, informando os Estados-Partes que os indicaram.

Artigo 7

1. Os membros do Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção por voto secreto;

d) As eleições dos membros do Subcomitê 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 Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção, o candidato que receber o maior número de votos será eleito membro

do Subcomitê 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 será eleito membro do Subcomitê 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 Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção serão 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 Subcomitê de Prevenção deverá eleger sua mesa por um período de dois anos. Os membros da mesa poderão ser reeleitos.

2. O Subcomitê de Prevenção deverá estabelecer seu próprio regimento. Este regimento deverá determinar que, inter alia:

- a) O quorum será a metade dos membros mais um;
- b) As decisões do Subcomitê de Prevenção serão tomadas por maioria de votos dos membros presentes;
- c) O Subcomitê de Prevenção deverá reunir-se a portas fechadas.

3. O Secretário-Geral das Nações Unidas deverá convocar a reunião inicial do Subcomitê de Prevenção. Após essa reunião inicial, o Subcomitê de Prevenção deverá reunir-se nas ocasiões previstas por seu regimento. O Subcomitê de Prevenção e o Comitê contra a Tortura deverão convocar suas sessões simultaneamente pelo menos uma vez por ano.

PARTE III

Mandato do Subcomitê de Prevenção

Artigo 11

O Subcomitê 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 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;

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 outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Artigo 12

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

- a) Receber o Subcomitê 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 Subcomitê 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 outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes;
- c) Encorajar e facilitar os contatos entre o Subcomitê de Prevenção e os mecanismos preventivos nacionais;
- d) Examinar as recomendações do Subcomitê de Prevenção e com ele engajar-se em diálogo sobre possíveis medidas de implementação.

Artigo 13

1. O Subcomitê 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 consultas, o Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção. Esses membros deverão ser acompanhados, se necessário, por peritos que demonstrem experiência profissional 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 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; neste caso o Subcomitê de Prevenção deverá indicar outro perito.

4. O Subcomitê de Prevenção poderá propor, se considerar apropriado, curta visita de seguimento de visita regular anterior.

Artigo 14

1. A fim de habilitar o Subcomitê de Prevenção a cumprir seu mandato, os Estados-Partes do presente Protocolo comprometem-se a lhe conceder:

- a) Acesso irrestrito 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 irrestrito a todas as informações relativas ao tratamento daquelas pessoas bem como às condições de sua detenção;
- c) Sujeito ao parágrafo 2, a seguir, acesso irrestrito a todos os centros de detenção, suas instalações e equipamentos;
- d) Oportunidade de entrevistar-se privadamente com pessoas privadas de liberdade, sem testemunhas, quer pessoalmente quer com intérprete, se considerado necessário, bem como com qualquer outra pessoa que o Subcomitê de Prevenção acredite poder fornecer informação relevante;
- 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 impeçam a realização 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 Subcomitê de Prevenção ou a seus membros qualquer informação, verdadeira ou falsa, e nenhuma dessas pessoas ou organizações deverá ser de qualquer outra forma prejudicada.

Artigo 16

1. O Subcomitê de Prevenção deverá comunicar suas recomendações e observações confidencialmente para o Estado-Parte e, se for o caso, para o mecanismo preventivo nacional.

2. O Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção poderá publicar o relatório total ou parcialmente. Entretanto, nenhum dado pessoal deverá ser publicado sem o expresse consentimento da pessoa interessada.

3. O Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção nos termos dos Artigos 12 e 14, ou a tomar as medidas para melhorar a situação à luz das recomendações do Subcomitê de Prevenção, o Comitê contra a Tortura poderá, a pedido do Subcomitê 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 Subcomitê 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 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 dos grupos étnicos e minorias no 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 de direitos humanos.

Artigo 19

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

- a) Examinar regularmente o tratamento de pessoas privadas de sua liberdade, em centro de detenção conforme a definição do Artigo 4, com vistas a fortalecer, se necessário, sua proteção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes;

- b) Fazer recomendações às autoridades relevantes com o objetivo de melhorar o tratamento e as condições das pessoas privadas de liberdade e o de prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, levando-se em consideração as normas relevantes das Nações Unidas;

- c) Submeter propostas e observações a respeito da legislação existente ou em projeto.

Artigo 20

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

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

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.

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 devidamente formuladas pelo Estado-Parte e após consultas ao Subcomitê 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 Subcomitê de Prevenção na implementação do presente Protocolo deverão ser custeadas pelas Nações Unidas.

2. O Secretário-Geral das Nações Unidas deverá prover o pessoal e as instalações necessárias ao desempenho eficaz das funções do Subcomitê 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 ajudar a financiar a implementação das recomendações feitas pelo Subcomitê 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 proposta. Se, nos quatro meses a partir da data da referida comunicação, pelo menos um terço dos Estados-Partes apoiar 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 tiver sido aceita por uma maioria de dois

terços dos Estados-Partes do presente Protocolo de acordo com os respectivos processos constitucionais.

3. Quando as emendas entrarem 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.

Orientações do Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes sobre o desenvolvimento contínuo dos Mecanismos Preventivos Nacionais (MPN)¹

1. Para facilitar o diálogo com os MPN em geral, o SPT deseja indicar algumas orientações preliminares acerca do processo de estabelecimento de tais mecanismos, através do desenvolvimento de novos órgãos ou de órgãos já existentes, e sobre alguns elementos essenciais dos MPN.
 - A. O mandato e os poderes do MPN devem ser clara e especificamente estabelecidos na legislação nacional, pelas normas ordinárias ou constitucionais. A definição ampla dos centros de privação de liberdade contida do OPCAT deve ser refletida naquele texto.
 - B. O MPN deve ser desenvolvido por um processo público, inclusivo e transparente, incluindo a sociedade civil e outros atores envolvidos na prevenção da tortura. Quando um órgão já existente for considerado para designação como o MPN, a matéria deve ser aberta para o debate, envolvendo a sociedade civil.
 - C. A independência do MPN, objetiva e subjetiva, deve ser aprimorada por um processo transparente de seleção e indicação de membros que sejam independentes e não exerçam uma posição que poderia levantar questões de conflito de interesse.
 - D. A seleção de membros deve ser baseada em critérios estabelecidos relacionados à experiência e ao conhecimento técnico necessários para levar a cabo o trabalho do MPN de forma efetiva e imparcial.
 - E. A composição do MPN deve ser equilibrada em critérios em gênero e ter representação adequada de grupos étnicos e indígenas e de minorias.

¹ SPT, *First Annual Report (February 2007 to March 2008)*, UN Doc. CAT/C140/2, adotado em 14 de maio de 2008.

- F. O Estado deve adotar as medidas necessárias para assegurar que os especialistas membros do MPN tenham as capacidades requeridas e conhecimento técnico. Deve-se prover capacitação aos MPN.
- G. Os recursos adequados devem ser fornecidos para o trabalho específico dos MPN, de acordo com o Artigo 18(3) do OPCAT. Estes devem ser separados, em termos de orçamento e recursos humanos.
- H. O programa de trabalho dos MPN deve abranger todos os reais e potenciais centros de detenção.
- I. A periodicidade das visitas do MPN deve assegurar o monitoramento efetivo de tais centros como garantias contra maus tratos.
- J. Os métodos de trabalho dos MPN devem ser desenvolvidos e revisados com vistas a identificar boas práticas e falhas na proteção.
- K. Os Estados devem encorajar os MPN a reportar às instituições referidas sobre as visitas realizadas, fornecendo uma retroalimentação acerca das boas práticas e das falhas na proteção, bem como indicando recomendações às respectivas autoridades para melhoras práticas, políticas e legais.
- L. Os MPN e as autoridades devem estabelecer um diálogo contínuo fundado nas recomendações de reforma surgidas a partir das visitas e nas ações adotadas para responder a tais recomendações, conforme o Artigo 22 do OPCAT.
- M. O relatório anual dos MPN deve ser publicado de acordo com o Artigo 23 do OPCAT.

O desenvolvimento dos MPN deve considerado uma obrigação contínua, a qual deve incluir o reforço dos aspectos formais e a melhora e refinamento dos métodos de trabalho.

Estados-Partes e Signatários da Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (10 de dezembro de 1984) e do seu Protocolo Facultativo (22 de junho de 2006)¹

e

Registro de Votos do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura

¹ Atualizado em 30 de agosto de 2010.

ESTADO	UNCAT		OPCAT		VOTO NA ASSEMBLÉIA GERAL	
	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Terceiro Comitê A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Sessão Plenária A/RES/57/199 (18/12/02)
ÁFRICA						
Argélia	26 Nov 1985	12 Set 1989			A	A
Benin		12 Mar 1992 a	24 Fev 2005	20 Set 2006	Y	Y
Botsuana	8 Set 2000	8 Set 2000				Y
Burkina Faso		4 Jan 1999 a	21 Set 2005	7 Jul 2010	Y	Y
Burundi		18 Fev 1993 a			Y	Y
Camarões		19 Dez 1986 a	15 Dez 2009		A	A
Cabo Verde		4 Jun 1992 a			Y	Y
Chade		9 Jun 1995 a				
Comores	22 Set 2000					
Congo		30 Jul 2003 a	29 Set 2008		Y	Y
Costa do Marfim		18 Dez 1995 a				Y
República Democrática do Congo		18 Mar 1996 a		23 Set 2010 a	Y	Y
Djibuti						
Egito		5 Nov 2002 a				A
		25 Jun 1986 a			A	A
Guiné Equatorial		8 Out 2002 a				Y
Etiópia		14 Mar 1994 a			A	A
Gabão	21 Jan 1986	8 Set 2000	15 Dez 2004	23 Set 2010		Y
Gâmbia	23 Out 1985				Y	Y
Gana	7 Set 2000	7 Set 2000	6 Nov 2006		Y	Y
Guiné	30 Mai 1986	10 Out 1989	16 Set 2005			Y
Guiné-Bissau	12 Set 2000					
Quênia		21 Fev 1997 a			A	A
Lesoto		12 Nov 2001 a			Y	Y

ESTADO	UNCAT		OPCAT		VOTO NA ASSEMBLÉIA GERAL	
	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Terceiro Comitê A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Sessão Plenária A/RES/57/199 (18/12/02)
Libéria		22 Set 2004 a		22 Set 2004 a		
Líbia		16 Mai 1989 a			A	A
Madagascar	1 Out 2001	13 Dez 2005	24 Set 2003		Y	Y
Malawi		11 Jun 1996 a			Y	Y
Mali		26 Fev 1999 a	19 Jan 2004	12 Mai 2005	Y	Y
Mauritânia		17 Nov 2004 a			A	A
Maurício		9 Dez 1992 a		21 Jun 2005 a	Y	Y
Marrocos	8 Jan 1986	21 Jun 1993			Y	Y
Moçambique		14 Set 1999 a			Y	Y
Namíbia		28 Nov 1994 a			Y	Y
Níger		5 Out 1998 a				
Nigéria	28 Jul 1988	28 Jun 2001		27 Jul 2009 a	N	N
Ruanda		15 Dez 2008 a				
São Tomé e Príncipe	6 Set 2000					Y
Senegal	4 Fev 1985	21 Ago 1986	4 Fev 2003	18 Out 2006	Y	Y
Seychelles		5 Mai 1992 a				Y
Serra Leoa	18 Mar 1985	25 Abr 2001	26 Set 2003			Y
Somália		24 Jan 1990 a				A
África do Sul	24 Jan 1993	10 Dez 1998	20 Set 2006		Y	Y
Sudão	4 Jun 1986				A	A
Suazilândia		26 Mar 2004 a			Y	Y
Togo	25 Mar 1987	18 Nov 1987	15 Set 2005	20 Jul 2010	A	A
Tunísia	26 Ago 1987	23 Set 1988			A	A
Uganda		3 Nov 1986 a			Y	Y
Zâmbia		7 Out 1998 a	27 Set 2010		Y	Y

ESTADO	UNCAT		OPCAT		VOTO NA ASSEMBLÉIA GERAL	
	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Terceiro Comitê A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Sessão Plenária A/RES/57/199 (18/12/02)
ÁSIA E PACÍFICO						
Austrália	10 Dez 1985	8 Ago 1989	19 Mai 2009		A	A
Bangladesh		5 Out 1998 a			A	A
Camboja		15 Out 1992 a	14 Set 2005	30 Mar 2007		Y
China	12 Dez 1986	4 Out 1988			N	A
Índia	14 Out 1997				A	A
Indonésia	23 Out 1985	28 Out 1998			Y	Y
Japão		29 Jun 1999 a			N	A
República da Coreia		9 Jan 1995 a			Y	Y
Maldivas		20 Abr 2004 a	14 Set 2005	15 Fev 2006		
Mongólia		24 Jan 2002 a			Y	Y
Nauru	12 Nov 2001				Y	Y
Nepal		14 Mai 1991 a			A	A
Nova Zelândia	14 Jan 1986	10 Dez 1989	23 Set 2003	14 Mar 2007	Y	Y
Paquistão	17 Abr 2008	23 Jun 2010			A	A
Filipinas		18 Jun 1986 a			A	A
Sri Lanka		3 Jan 1994 a			Y	Y
Tailândia		2 Out 2007 a			A	A
Timor Leste		16 Abr 2003 a	16 Set 2005			Y
ORIENTE MÉDIO						
Afganistão	4 Fev 1985	01 Abril 1987			Y	

ESTADO	UNCAT		OPCAT		VOTO NA ASSEMBLÉIA GERAL	
	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Terceiro Comitê A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Sessão Plenária A/RES/57/199 (18/12/02)
Barcén		6 Mar 1998 a			A	Y
Israel	22 Out 1986	3 Out 1991			N	Y
Jordânia		13 Nov 1991 a			Y	Y
Kuwait		8 Mar 1996 a			A	A
Líbano		5 Out 2000 a		22 Dez 2008 a		Y
Qatar		11 Jan 2000 a			A	A
Arábia Saudita		23 Set 1997 a			A	A
República Árabe Síria		19 Ago 2004 a			N	A
Iêmen		5 Nov 1991 a				Y
AMÉRICA						
Antígua e Barbuda		19 Jul 1993 a			Y	Y
Argentina	4 Fev 1985	24 Set 1986	30 Abr 2003	15 Nov 2004	Y	Y
Bahamas	16 Dez 2008				A	A
Belize		17 Mar 1986 a			A	A
Bolívia	4 Fev 1985	12 Abr 1999	22 Mai 2006	23 Mai 2006	Y	Y
Brasil	23 Set 1985	28 Set 1989	13 Out 2003	12 Jan 2007	Y	Y
Canadá	23 Ago 1985	24 Jun 1987			Y	Y
Chile	23 Set 1987	30 Set 1988	6 Jun 2005	12 Dez 2008	Y	Y
Colômbia	10 Abr 1985	8 Dez 1987			Y	Y
Costa Rica	4 Fev 1985	11 Nov 1993	4 Fev 2003	1 Dez 2005	Y	Y
Cuba	27 Jan 1986	17 Mai 1995			N	A
República Dominicana	4 Fev 1985				Y	Y
Ecuador	4 Fev 1985	30 Mar 1988	24 Mai 2007	20 Jul 2010	Y	Y
El Salvador		17 Jun 1996 a			Y	Y

ESTADO	UNCAT		OPCAT		VOTO NA ASSEMBLÉIA GERAL	
	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Terceiro Comitê A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Sessão Plenária A/RES/57/199 (18/12/02)
Guatemala		5 Jan 1990 a	25 Set 2003	9 Jun 2008	Y	Y
Guiana	25 Jan 1988	19 Mai 1988			A	A
Honduras		5 Dez 1996 a	8 Dez 2004	23 Mai 2006		Y
México	18 Mar 1985	23 Jan 1986	23 Set 2003	11 Abr 2005	Y	Y
Nicarágua	15 Abr 1985	5 Jul 2005	14 Mar 2007	25 Fev 2009	Y	Y
Panamá	22 Fev 1985	24 Ago 1987	22 Set 2010		Y	Y
Paraguai	23 Out 1989	12 Mar 1990	22 Set 2004	2 Dez 2005	Y	Y
Peru	29 Mai 1985	7 Jul 1988		14 Set 2006 a	Y	Y
São Vicente e Granadinas		1 Ago 2001 a				Y
Estados Unidos da América	18 Abr 1988	21 Out 1994			N	N
Uruguai	4 Fev 1985	24 Out 1986	12 Jan 2004	8 Dez 2005	Y	Y
Venezuela	15 Fev 1985	29 Jul 1991			Y	Y
EUROPA E ASIA CENTRAL						
Albânia		11 Mai 1994 a		1 Out 2003 a	Y	Y
Andorra	5 Ago 2002	22 Set 2006			Y	Y
Arménia		13 Set 1993 a		14 Set 2006 a	Y	Y
Áustria	14 Mar 1985	29 Jul 1987	25 Set 2003		Y	Y
Azerbaijão		16 Ago 1996 a	15 Set 2005	28 Jan 2009	Y	Y
Bielorrússia	19 Dez 1985	13 Mar 1987				Y
Bélgica	4 Fev 1985	25 Jun 1999	24 Out 2005		Y	Y
Bósnia e Herzegovina		1 Set 1993 d	7 Dez 2007	24 Out 2008	Y	Y

ESTADO	UNCAT		OPCAT		VOTO NA ASSEMBLÉIA GERAL	
	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Terceiro Comitê A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Sessão Plenária A/RES/57/199 (18/12/02)
Bulgária	10 Jun 1986	16 Dez 1986	22 Set 2010		Y	Y
Croácia		12 Out 1992 d	23 Set 2003	25 Abr 2005	Y	Y
Chipre	9 Out 1985	18 Jul 1991	26 Jul 2004	29 Abr 2009	Y	Y
República Tcheca		22 Fev 1993 d	13 Set 2004	10 Jul 2006	Y	Y
Dinamarca	4 Fev 1985	27 Mai 1987	26 Jun 2003	25 Jun 2004	Y	Y
Estônia		21 Out 1991 a	21 Set 2004	18 Dez 2006	Y	Y
Finlândia	4 Fev 1985	30 Ago 1989	23 Set 2003		Y	Y
França	4 Fev 1985	18 Fev 1986	16 Set 2005	11 Nov 2008	Y	Y
Geórgia		26 Out 1994 a		9 Ago 2005 a	A	Y
Alemanha	13 Out 1986	1 Out 1990	20 Set 2006	04 Dez 2008	Y	Y
Grécia	4 Fev 1985	6 Out 1988			Y	Y
Santa Sé		26 Jun 2002 a				
Hungria	28 Nov 1986	15 Abr 1987			Y	Y
Islândia	4 Fev 1985	23 Out 1996	24 Set 2003		Y	Y
Irlanda	28 Set 1992	11 Abr 2002	2 Out 2007		Y	Y
Itália	4 Fev 1985	12 Jan 1989	20 Ago 2003		Y	Y
Cazaquistão		26 Ago 1998 a	25 Set 2007	22 Out 2008	A	Y
Quirguistão		5 Set 1997 a		29 Dez 2008 a	Y	Y
Letônia		14 Abr 1992 a			Y	Y
Liechtenstein	27 Jun 1985	2 Nov 1990	24 Jun 2005	3 Nov 2006	Y	Y
Lituânia		1 Fev 1996 a			Y	Y
Luxemburgo	22 Fev 1985	29 Set 1987	13 Jan 2005	19 Mai 2010	Y	Y
Malta		13 Set 1990 a	24 Set 2003	24 Set 2003	Y	Y
Mónaco		6 Dez 1991 a			Y	Y
Montenegro		23 Out 2006 a	23 Out 2006 d	6 Mar 2009		

ESTADO	UNCAT		OPCAT		VOTO NA ASSEMBLÉIA GERAL	
	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Assinatura	Ratificação Acesso (a) Sucesso (d)	Terceiro Comitê A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Sessão Plenária A/RES/57/199 (18/12/02)
Países Baixos	4 Fev 1985	21 Dez 1988	3 Jun 2005	28 Set 2010	Y	Y
Noruega	4 Fev 1985	9 Jul 1986	24 Set 2003		Y	Y
Polónia	13 Jan 1986	26 Jul 1989	5 Abr 2004	14 Set 2005	Y	Y
Portugal	4 Fev 1985	9 Fev 1989	15 Fev 2006		Y	Y
Macedónia		12 Dez 1994 d	1 Set 2006	13 Fev 2009	Y	Y
República de Moldávia		28 Nov 1995 a	16 Set 2005	24 Jul 2006		
Romênia		18 Dez 1990 a	24 Set 2003	2 Jul 2009	Y	Y
Federação Russa	10 Dez 1985	3 Mar 1987			A	A
San Marino	18 Set 2002	27 Nov 2006			Y	Y
Sérvia		12 Mar 2001 d	25 Set 2003	26 Set 2006		
Eslováquia		28 Mai 1993 d			Y	Y
Eslovénia		16 Jul 1993 a		23 Jan 2007 a	Y	Y
Espanha	4 Fev 1985	21 Out 1987	13 Abr 2005	4 Abr 2006	Y	Y
Suécia	4 Fev 1985	8 Jan 1986	26 Jun 2003	14 Set 2005	Y	Y
Suíça	4 Fev 1985	2 Dez 1986	25 Jun 2004	24 Set 2009	Y	Y
Taiquistão		11 Jan 1995 a				Y
Turquia	25 Jan 1988	2 Ago 1988	14 Set 2005		Y	Y
Turcomenistão		25 Jun 1999 a				
Ucrânia	27 Fev 1986	24 Fev 1987	23 Set 2005	19 Set 2006	Y	Y
Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte	15 Mar 1985	8 Dez 1988	26 Jun 2003	10 Dez 2003	Y	Y
Uzbequistão		28 Set 1995 a			A	A

Endereços úteis

Subcomitê de Prevenção da Tortura (SPT)

Secretaria do SPT

Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos

UNOG – OHCHR

Palais Wilson

Rue des Pâquis, 52

CH- 1211 Geneva

Suíça

www.ohchr.org

opcat@ohchr.org

Associação para a Prevenção da Tortura (APT)

10 route de Ferney

Case postale 2267

1211 Geneva 2

Suíça

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

apt@apt.ch

www.apt.ch

Instituto Interamericano de Direitos Humanos

Box 10.081/1000 San José, Costa Rica

Tel: (506) 2234 0404

Fax: (506) 2234 0955

especiales@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

Leitura Adicional sobre o Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura

Livros e Artigos

ANISTIA INTERNACIONAL, *Combating Torture: A Manual for Action*, Amnesty International Publications, London, 2003.

ANISTIA INTERNACIONAL, *10 Guiding Principles for the Establishment of National Preventive Mechanisms*, IOR/51/009/2007, Amnesty International, London, 2007.

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA, *Detention Monitoring Briefing No 1: Making Effective Recommendations*, APT, Geneva, 2008.

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA, *Detention Monitoring Briefing No 2: The Selection of Persons to Interview in the Context of Preventive Detention Monitoring*, APT, Geneva, 2009.

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA, *Detention Monitoring Briefing No 3: Using Interpreters in Detention Monitoring*, APT, Geneva, 2009.

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA, *Visiting Places of Detention – What role for physicians and other health professionals?*, APT, Geneva, 2009.

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA, *Civil Society and National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, APT, Geneva, 2008.

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA, *National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices/ Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, APT, Geneva, 2008.

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA e CENTRO PELA JUSTIÇA E O DIREITO INTERNACIONAL, *Torture in International Law: A guide to jurisprudence*, APT, CEJIL, Geneva, 2008.

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA, *Letting in the Light, 30 years of Torture Prevention*, APT, Geneva, 2007.

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA, *Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms*, APT, Geneva, 2006.

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA, *A Implementação do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (OPCAT) em Estados Federais ou Descentralizados*, APT, São Paulo, Brasil, 2005.

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA, *Monitoring Places of Detention: A practical guide*, APT, Geneva, 2004.

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA, *Prevenir la tortura: un desafío realista. Actas del seminario (Foz de Iguazú) sobre las condiciones de detención y la protección de las personas privadas de libertad en América latina*, Geneva, APT, 1995.

ASSOCIAÇÃO PARA A PREVENÇÃO DA TORTURA, *20 ans consacrés à la réalisation d'une idée, Recueil d'études en l'honneur de Jean-Jacques Gautier*, APT, Geneva, 1997.

BOLIN PENNEGARD, Anne-Marie, 'An Optional Protocol, based on prevention and cooperation', in Bertil Duner (ed.), *An End to Torture: Strategies for its Eradication*, Zed Books, London/New York, 1998.

DELAPLACE, Edouard, *La prohibition internationale de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Nanterre-Paris X, 2002.

Equipe do OPCAT (Universidade de Bristol), *The Relationship Between Accreditation by the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions and the Optional Protocol*, University of Bristol, 2008.

EVANS, Malcolm D., e Rod MORGAN, *Protecting Prisoners: The standards of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Clarendon Press, Oxford, 1998.

GAUTIER, Jean-Jacques, Niall MACDERMOT, Eric MARTIN, e François DE VARGAS, *Torture – How to make the International Convention*

effective: a draft optional protocol, International Commission of Jurists and Swiss Committee Against Torture, 1980 (não mais impresso).

GRUPO DE TRABALHO CONTRA A TORTURA, *Tortura, su prevención en las Américas, Visitas de control a las personas privadas de libertad*, Montevideo Colloquium, 6-9 April 1987, International Commission of Jurists and Swiss Committee against Torture, 1987 (não mais impresso).

MARIÑO MENENDEZ, Fernando M, e Alicia CEBADA ROMERO, *La creación del mecanismo español de prevención de la tortura*, Portal Derecho S.A., Español, 2009.

MURRAY, Rachel, *National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Torture Convention: One Size Does Not Fit All*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights* 26.4, Netherlands Institute of Human Rights (SIM), The Netherlands, 2008, pp.485-517.

NOWAK, Manfred, e Elizabeth McARTHUR, *The United Nations Convention against Torture: A commentary*, Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, 2008.

ODIO BENITO, Elizabeth, 'Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura', *Revista Costarricense de Política Exterior* 3, Costa Rica, 2002.

RODLEY, Nigel, *The Treatment of Prisoners Under International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1999.

SUNTINGER, Walter, 'National Visiting Mechanisms: Categories and Assessment', in APT, *Visiting Places of Detention: Lessons Learned and Practices of Selected Domestic Institutions*, Report on an expert seminar, APT, Geneva, 2003.

VILLAN DURAN, Carlos, 'La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales', in, *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*, XXII Cursos de Verano en San Sebastián, XV Cursos Europeos, UPV/EHU 2003, Ararteko, 2004.

Documentos da ONU

CONVENÇÃO CONTRA A TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES (UNCAT), UN Doc. GA, Res 39/46, 1984.

COMITÉ CONTRA A TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES, *General Comment No 2, Implementation of article 2 by States Parties*, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 de janeiro de 2008.

SUBCOMITÉ DE PREVENÇÃO DA TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES (SPT), *First annual report of the SPT (February 2007 to March 2008)*, UN Doc. CAT/C/40/2, 14 de maio de 2008.

SPT, *Second annual report of the SPT (February 2008 to March 2009)*, UN Doc CAT/C/42/2, 7 de abril de 2009.

SPT, *Third annual report of the SPT (April 2009 to March 2010)*, UN Doc CAT/C/44/2, 25 de março de 2010.

SPT, *Report on the Visit of the SPT to Sweden*, CAT/OP/SWE/1, 10 de setembro de 2008.

SPT, *Replies from Sweden to the Recommendations and Questions of the SPT in its report on the first periodic visit to Sweden*, UN Doc. CAT/OP/SWE/1/Add. 26 de janeiro de 2009.

SPT, *Report on the Visit of the SPT to the Maldives*, CAT/OP/MDV/1, 26 de fevereiro de 2009.

SPT, *Report on the Visit of the SPT to Honduras*, CAT/OP/HND/1, 10 de fevereiro de 2010.

SPT, *Report on the Visit of the SPT to Paraguay*, CAT/OP/PRY/1, 7 de junho de 2010.

SPT, *Replies from Paraguay to the Recommendations and Questions of the SPT in its report on the first periodic visit to Paraguay*, UN Doc. CAT/OP/PYR/1/Add.1, 10 de junho de 2010.

SPT, *Report on the Visit of the SPT to Mexico*, CAT/OP/MEX/1, 31 de maio de 2010.

