

**EXCELENTÍSSIMO(A) JUIZ(A) FEDERAL DA VARA FEDERAL CÍVEL
DA CAPITAL - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO XXXXXXXXXX.**

PAJ N° XXXXXXXXXX

URGENTE

TUTELA ANTECIPADA

A **DEFENSORIA PÚBLICA XXXXXXXXXXXXX**, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, com e-mail conhecido por este MM. Juízo, a quem incumbe a orientação jurídica e a defesa dos necessitados, em todos os graus, bem como a tutela da coletividade, ao final apresentada por seu membro que a esta subscreve, vem, com fulcro no art. 5º, LXXIV e XXXV, e no art. 134, da Constituição da República; no art. 4º, III, VII e XVIII, da Lei Complementar 80/94; e no art. 5º, II, da L. 7.347/85; ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

Em face da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público com procuradores domiciliados em endereço e com cadastro na Justiça Federal conhecidos por este MM. Juízo, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I. DA SÍNTESE DA DEMANDA E OBJETO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A presente ação civil pública busca defender o funcionamento do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) em face dos **efeitos concretos** do abusivo Decreto nº 9.831/19, resguardando a permanência de seus peritos e a manutenção dos cargos DAS 102.4 que ocupam na atual estrutura administrativa do Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

II. DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A ampla legitimidade ativa da Defensoria Pública para ações civis públicas é questão remansosa na legislação, reconhecida primeiramente no art. 5º, II, da Lei da Ação Civil Pública, com redação dada pela Lei nº 11.448/07, e depois incluída dentre suas funções institucionais, no art. 4º, VII, da Lei Complementar nº 80/94, alterada pela LC nº 132/09.

Em plano constitucional, a Emenda nº 80/2014 espancou qualquer dúvida acerca da atribuição deste Órgão na seara coletiva, ao lhe incumbir *“a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados”* (art. 134, *caput*, da CF/88, grifo nosso).

Não bastante, o Supremo Tribunal Federal, intérprete máximo da Constituição, sacramentou a legitimidade da Defensoria Pública para o **amplo manejo de ações civis públicas**, ao julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3943, movida

pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) contra a nova redação do inciso II do art. 5º da Lei nº 7.347/85.

Na ocasião, o Tribunal Pleno julgou à unanimidade pela constitucionalidade do art. 5º da Lei da ACP, seguindo o voto da Relatora, Min. Carmen Lúcia, que assim se posicionou sobre a questão de atuações coletivas da Defensoria que eventualmente atinjam pessoas não hipossuficientes:

“25. A modernização dos instrumentos de tutela jurídica dispostos às instituições, em especial as responsáveis pela efetivação dos direitos fundamentais, foi também passo importante na construção desse sistema de processo coletivo que se pretende ver organizado e eficiente.

Para a Autora, a Defensoria Pública não poderia defender, por ação civil pública, direitos coletivos (difusos e coletivos estrito senso – transindividuais) tampouco direitos individuais homogêneos porque a atuação da Defensoria está condicionada à identificação dos que comprovarem a insuficiência de recursos.

Partindo da afirmativa de que, em ação civil pública, não são identificáveis e individualizáveis os hipossuficientes que poderiam se beneficiar dos serviços da Defensoria, esse instrumento processual não se adequaria aos limites impostos à instituição pela Constituição da República, pelo que a norma impugnada deveria ser declarada inconstitucional.

Parece-me equivocado o argumento, impertinente à nova processualística das sociedades de massa, supercomplexas, surgida no Brasil e no mundo como reação à insuficiência dos modelos judiciais convencionais. De se indagar a quem interessaria o alijamento da Defensoria Pública do espaço constitucional-democrático do processo coletivo.

A quem aproveitaria a inação da Defensoria Pública, negando-se-lhe a legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública?

A quem interessaria restringir ou limitar, aos poucos instrumentos da processualística civil, a tutela dos hipossuficientes (tônica dos direitos difusos e individuais homogêneos do consumidor, portadores de

necessidades especiais e dos idosos)? A quem interessaria limitar os instrumentos e as vias assecuratórias de direitos reconhecidos na própria Constituição em favor dos desassistidos que padecem tantas limitações? Por que apenas a Defensoria Pública deveria ser excluída do rol do art. 5º da Lei n. 7.347/1985?

A ninguém comprometido com a construção e densificação das normas que compõem o sistema constitucional de Estado Democrático de Direito.”

(Trecho do voto da relatora, condutor do acórdão. P 25/26. STF – ADI 3943/DF. Pleno. Rel. Min. Carmen Lúcia. DJe 06/08/2015. g.n.)

O lúcido posicionamento da eminente Ministra do STF encontra eco na dicção do novo Código de Processo Civil, que em diversas passagens reconhece o papel da Defensoria Pública na composição de conflitos de massa ou coletivos (por ex.: art. 139, X, art. 947, § 1º e art. 977, III).

Frise-se, ainda, que **a presente ação civil pública guarda íntima relação com as funções institucionais típicas da Defensoria Pública**, notadamente a prevista no próprio art. 134 da Constituição Federal, que coloca como missão da instituição “a promoção dos direitos humanos”, e no art. 4º, XVIII, da LC nº 80/94, que lhe impõe a atuação “na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura”.

Portanto, considerando que o ato do Poder Público ora combatido nesta ação envolve, como se verá adiante, o desmantelamento de estrutura administrativa fundado em compromissos internacionais de direitos humanos, e que se destina justamente à *“prevenção e combate à tortura e a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes”* (art. 8º da Lei 12.847/13), resta patente a legitimidade da DPU para o manejo da presente ação civil pública.

III. DOS FATOS

O Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) é um órgão de Estado criado pela Lei nº 12.847, de 12 de agosto de 2013, sendo *“responsável pela prevenção e combate à tortura e a outros*

tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, nos termos do Artigo 3 do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, promulgado pelo Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007” (art. 8º).

Conforme a aludida legislação (art. 8º, § 1º), o MNPCT é composto por 11 (onze) peritos, escolhidos pelo Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT) e nomeados pelo Presidente da República para um mandato fixo de 3 (três) anos, permitida uma recondução.

A Lei nº 12.847/13 assegura, ainda, que *“os membros do MNPCT terão independência na sua atuação e garantia do seu mandato, do qual não serão destituídos senão pelo Presidente da República nos casos de condenação penal transitada em julgado, ou de processo disciplinar, em conformidade com as Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e 8.429, de 2 de junho de 1992”* (art. 8º, § 2º).

Por fim, a lei ainda estabelece à então Secretaria de Direitos Humanos a Presidência da República (SDH-PR) a garantia do apoio técnico, **financeiro** e administrativo necessários ao funcionamento do Mecanismo (art. 12).

A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 8.154, de 16 de dezembro de 2013 e, quanto ao apoio financeiro ao MNPCT, o Decreto nº 8.162, de 18 de dezembro de 2013, que organizou a então SDH-PR, previu em seu anexo II **11 (onze)**

cargos DAS 102.4 para serem ocupados pelos peritos, cargos esses vinculados à Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, ao qual o Mecanismo era ligado (art. 2º, III,

“g”).

Os referidos cargos DAS 102.4 foram criados na estrutura da SDH-PR pela Lei nº 12.857, de 2 de setembro de 2013, mais precisamente em seu art. 14, I, “a”. A estrita vinculação desses cargos com a implementação do MNPCT consta da mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei pela então Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, *in verbis*:

12. No âmbito da Presidência da República, propõe-se a criação de treze cargos em comissão, destinados à Secretaria de Direitos Humanos: doze DAS-4 e um DAS-3. Serão empregados nas atividades de Prevenção e Combate à Tortura, como instrumento do Sistema Nacional de Prevenção à Tortura, com a finalidade de erradicar e prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. (g.n.)

A disciplina legal de assegurar remuneração aos peritos do MNPCT por meio de ocupação dos referidos cargos DAS 102.4 foi observado ao longo dos anos nas estruturas que sucederam a SDH-PR: no Ministério de Direitos Humanos (vide anexo II do Decreto nº 9.122, de 9 de agosto de 2017) e, em um primeiro momento, no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (vide redação originária do anexo II do Decreto nº 9.673, de 2 de janeiro de 2019).

Todavia, em 11 de julho de 2019 foi publicado o Decreto nº 9.831 pela Presidência da República. Logo em seu art. 1º estabelece o remanejamento justamente dos 11 cargos DAS 102.4 ora ocupados pelo corpo funcional do MNPCT para a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, exonerando os

atuais ocupantes em seu art. 2º.

No art. 4º, o referido decreto promove alterações no Decreto nº 8.154/13, destacando-se aqui o acréscimo do § 5º no art. 10 desse diploma normativo, na qual estabelece que “a participação no MNPCT será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada” (g.n.).

Como se verá, as alterações promovidas pelo Decreto nº 9.831/19 acima descritas, ao dismantelar na prática a estrutura administrativa do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, configuraram abuso de poder não só por violar o princípio da reserva legal ligado ao funcionamento desse órgão público, mas, principalmente, por ofender diretamente compromissos legais, constitucionais e internacionais do país atinentes ao combate à tortura e a promoção dos direitos humanos no Brasil, impondo-se a intervenção do Judiciário para assegurar a manutenção dos cargos na estrutura do MNPCT e, assim, a permanência dos seus integrantes nessas funções.

IV. DO DIREITO

Como dito no item anterior, a presente ação civil pública busca tutelar interesses difusos e coletivos atingidos pelo Decreto nº 9.831/19, que, em manifesto abuso de poder regulamentar, violou normas de estatura legal, constitucional e até internacional atinentes à estruturação administrativa e funcionamento do MNPCT. A seguir serão expostas as dimensões dessa agressão aos

interesses ora defendidos pela DPU.

**IV.I. Da ofensa a interesses difusos decorrentes
de violação a compromissos atinente ao combate à
tortura e a promoção de direitos**

humanos no Brasil

O combate à tortura está profundamente enraizado na estrutura normativa erigida pela Constituição Federal de 1988, promulgada sob os auspícios do fim da ditadura civil-militar de 1964 e das denúncias das práticas bárbaras exercidas pelas autoridades públicas em face da sociedade civil durante esse período, que tinha como *modus operandi* comum a prática de tortura.

Ao estruturar o Estado brasileiro, a Carta Magna colocou como seu fundamento “a dignidade da pessoa humana” (art. 1º, III), como seu objetivo “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV) e como norte de suas relações internacionais a “prevalência dos direitos humanos” (art. 4º, II). E, na quadra dos direitos e garantias fundamentais, estabeleceu que *“ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano e degradante”* (art. 5º, III).

Aprofundando esse compromisso, a jovem democracia brasileira ratificou logo no ano seguinte (1989) a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, internalizada no país pelo [Decreto nº 40, de 15/02/1991](#), cujo artigo 2º impõe aos Estados parte a obrigação de tomar *“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”*.

Por fim, com o objetivo de criar instrumentos para a

adequada identificação e combate a práticas de tortura e maus-tratos no país, o Brasil ratificou o Protocolo Facultativo à referida Convenção da ONU (OPCAT) por

meio do [Decreto nº 6.085, de 19/04/2007](#), pelo qual se comprometeu a “*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*” (artigo 17).

O compromisso internacional subscrito ainda impunha ao Brasil que garantisse ao mecanismo, a independência funcional e de seu pessoal (art. 18.1), a devida qualificação de profissional e representatividade de seu corpo (art. 18.2) e, aqui destacamos, “***todos os recursos necessários para o funcionamento***” (art. 18.3).

Para além de toda essa quadra normativa, o devido funcionamento do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) vem sendo continuamente apontado como de fundamental importância ao Brasil, país que possui a terceira maior população prisional do mundo, com 726.712 presos (INFOPEN, 2017), e sobre os quais diversos órgãos internacionais já relataram a existência de tortura e condições desumanas, degradantes e cruéis nos espaços de privação de liberdade, dentre os quais: o Relator Especial Contra a Tortura das Nações Unidas em sua visita ao país em 2015, o Subcomitê de Prevenção a Tortura das Nações Unidas (SPT) em sua visita realizada em 2016, a Corte Interamericana de Direitos Humanos por meio das quatro medidas provisórias vigentes no que diz respeito ao sistema penitenciário e socioeducativo; e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos no relatório parcial de sua visita ao Brasil em 2018.

Dentre as soluções propostas por esses órgãos, o fortalecimento do Sistema Nacional e Estadual de Prevenção e Combate a Tortura se coloca

como eixo chave para alteração do atual cenário:

Relatório do Relator Especial Contra a Tortura da ONU (2015)

“148. With regard to safeguards and prevention, the Special Rapporteur recommends that the Government:

(...)

(h) Ensure effective implementation of the national mechanism to prevent and combat torture, guarantee the transparency of the National Committee for the Prevention and Fight Against Torture and provide full physical, financial and political independence of the national preventive mechanism, in accordance with guidelines on a national mechanism to prevent and combat torture under the Optional Protocol to the Convention Against Torture;” (p. 22/23.

Original em:

<https://documents-dds->

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/014/13/PDF/G1601413.pdf?](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/014/13/PDF/G1601413.pdf?)

[OpenElement](#). Consulta em 17/06/2019)

Relatório do Subcomitê de Prevenção e Combate à Tortura da ONU (2016)

“88. The Subcommittee welcomes the completion of the lengthy legislative process involved in creating the Mechanism in 2015. The SPT reminds the State Party that the provision of adequate financial and human resources constitutes a legal obligation under Article 18, paragraph 3, of the Optional Protocol and wishes to be informed, as a matter of priority, about the steps the State party intends to take to provide the NPM with adequate financial and human resources that will ensure it has complete financial and operational autonomy.

85. The Subcommittee recalls that, in accordance with its Guidelines on national preventive mechanisms, the State party should ensure that the Mechanism enjoys operational autonomy and independence, and it should refrain from appointing members to that mechanism who holds positions that could that could raise questions of conflicts of interest.” (p. 17 e 18. Original em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/01/Relatorio-SPT->

[2016-1.pdf](#))

Relatório preliminar da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2018):

“38. Com relação aos mecanismos existentes de prevenção e combate à tortura, o Estado deve adotar as medidas necessárias para aumentar os recursos financeiros e humanos, a fim de fortalecer seu funcionamento. Da mesma forma, o Estado do Brasil deve promover a criação deste tipo de mecanismos nos estados que ainda não os têm.”(p. 42. Original em: <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/11/CIDH-Observa%C3%A7%C3%B5es-preliminares.pdf>. Consulta em 17/06/2019)

Como se vê, historicamente o Estado brasileiro vinha se destacando pela dificuldade em relação ao cumprimento das obrigações internacionais advindas da ratificação do OPCAT em 2007. Não obstante, a política vinha sendo implementada de forma gradual, sem impeditivo formal até o início do presente ano.

Contrariando a obrigação estatal de vedação ao retrocesso, o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura passou a enfrentar, a partir de 2019, uma série de obstáculos para que a sua função pudesse ser exercida: [resistência na nomeação de membros](#) já formalmente indicados para o Comitê e do Mecanismo Nacionais de Prevenção à Tortura, [restrições à realização de missões](#) do MNPCT, dentre outros.

No entanto, tal processo de desmonte da política de combate à tortura no país atingiu seu ápice com a edição do Decreto nº 9.831/19, que, dentre outros retrocessos, acabou com a previsão de remuneração dos peritos do Mecanismo, os quais foram todos exonerados dos cargos que atualmente ocupam.

Ao estabelecer que a atividade dos integrantes do MNPCT passaria a ser não remunerada, o governo, na prática, impôs o completo

desmonte do órgão, em **frontal violação às obrigações nacionais e internacionais atinentes ao fornecimento de apoio financeiro ao órgão**, estabelecido tanto no art. 18.1 do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura da ONU (OPCAT), quanto ao art. 12 da Lei nº 12.847/13, que regulamenta as obrigações do OPCAT no país.

Ressalta-se que a **devida remuneração** aos peritos dos mecanismos nacionais de prevenção à tortura figura como uma das recomendações do guia lançado pela ONU em 2018 para implementação dos mesmos:

“The terms of office, which may be renewable, should be sufficient to foster the independent functioning of NPMs, including security of tenure and appropriate remuneration, to attract persons with accumulated experience in the field of prevention of torture, and to build up institutional knowledge. For example, some States favour a five-year period of office, which may be sufficient to allow members to be effective but not be overly concerned about their future prospects. Others favour longer terms that are fixed and non-renewable. The positions should be adequately remunerated.” (p.

17. Original em:

https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/NPM_Guide.pdf.

Consulta em 17/06/2019).

A recomendação da ONU reforça o caráter de retrocesso na previsão de trabalho voluntário para os peritos: é fundamental, pela complexidade das missões e inspeções nos espaços de privação de liberdade a nível nacional, que estes possuam dedicação exclusiva à função para sua execução adequada, o que se torna inviável sem vencimentos. O recebimento de salário garante que seus membros

não estejam expostos a pressões externas que possam comprometer sua independência, princípio fundamental expresso na lei de sua criação (art. 10, I, da Lei nº 12.847/13) e no próprio

tratado internacional (arts. 17 e 18.1).

Além disso, a aferição do crime de tortura e a sua percepção depende de profissionais com expertise técnica para reconhecer, como relatar sem expor ainda mais a vítima e assim tornar possível a persecução penal, prevenir, orientar os demais servidores e erradicar a prática degradante da tortura.

Mais ainda, o término da remuneração de peritos que, até então possuíam dedicação exclusiva a essa função fatalmente levará à **impossibilidade do exercício de seus mandatos**, violando por vias transversas a proteção imposta no art. 8º, § 2º da Lei 12.847/2013, que assegura aos peritos do órgão seu afastamento ou exoneração apenas após processo administrativo e em casos excepcionalíssimos previstos em lei, de modo de garantir a estabilidade da política pública e a autonomia do órgão.

Enfim, toda a estrutura normativa que dá base ao MNPCT indica que a prática estatal deve levar em conta o fomento das relevantes atividades por ele desenvolvidas no âmbito do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, o que reforça o caráter abusivo do Decreto nº 9.831/19.

A violação acaba por transcender o âmbito dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil, **atingindo o próprio âmago da garantia fundamental do art. 5º, III, da Constituição Federal**. Afinal, é notório que o direito de não ser submetido à tortura é cotidianamente violado em delegacias de polícia, em presídios, casas de custódia e instituições do

socioeducativo, denotando que muito ainda deve ser feito nesta seara por todos os Poderes, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública. A própria concepção de Estado, fulcrada na dignidade da pessoa humana, repudia a tortura como crime

inafiançável e afirmando de forma categórica que ninguém será submetido à tortura ou a tratamento degradante.

Ora, ainda que o Presidente da República tenha competência constitucional para regulamentar o funcionamento do próprio Executivo, **não pode este poder regulamentar trazer quaisquer inovações e nem mesmo minorar a vontade da lei e trazer retrocessos a políticas públicas sem que seja demonstrada cabalmente a substituição por política pública mais eficiente e não restrinja ou mesmo aniquile direitos fundamentais**, como é o caso. A este respeito, vale citar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (grifamos):

“Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que *aquele específico* direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que *aquele específico* direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e *identificados* na lei regulamentada. A identificação não necessita ser absoluta, mas deve ser suficiente para que se reconheçam as *condições básicas de sua existência em vista de seus pressupostos, estabelecidos na lei e nas finalidades que ela protege. É, pois, à lei, e não ao regulamento, que compete indicar as condições de aquisição ou restrição de direitos.*”

Existe um princípio básico na interpretação de tratados de direitos humanos: **os tratados não podem interpretados de forma a piorar a proteção institucional dos direitos**. Nesta linha, **minimizar a eficácia de tratados de direitos humanos em prol de um desejo momentâneo de remanejamento de cargos,**

em detrimento aos mais relevantes fins da preservação do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, **é de inconstitucionalidade, inconvencionalidade e mesmo ilegalidade**

induvidosa. Em suma, a situação no âmbito interno não pode minorar as condições trazidas pela Convenção e violando a dignidade da pessoa humana.

A rigor, o que se vê não é organização no âmbito da Administração Direta, mas sim **a desidratação da tutela de um dos mais fundamentais direitos humanos, que é o direito de não ser torturado (artigo 5º da Declaração Universal dos Direitos Humanos)**. O Decreto nº 9.831/19, sob a justificativa de reorganizar a estrutura de cargos do Ministério da Família, Mulher e dos Direitos Humanos, em verdade revoga importante lei que visa resguardar o direito fundamental.

Vale concluir, a disciplina da restrição ao funcionamento do Mecanismo, dizendo respeito ao exercício regular da organização da Administração, submete-se ao controle de legalidade dos atos administrativos. Em que pese a autonomia administrativa conferida ao Executivo por todo o sistema normativo vigente, o poder discricionário de organização fica sujeito à intervenção judicial neste caso concreto, segundo defende a melhor doutrina, quando há violação dos direitos fundamentais:

“De outra banda, o controle judicial será tendencialmente mais denso quão maior for (ou puder ser) o grau de restrição imposto pela atuação administrativa discricionária sobre os direitos fundamentais. Assim, se as ponderações feitas pelo administrador (ou mesmo as do legislador) na conjugação entre interesses coletivos e direitos fundamentais revelarem-se desproporcionais ou irrazoáveis, caberá ao Poder Judiciário proceder a sua invalidação. Em tal caso, o papel primordial dos juízes no resguardo do sistema de direitos fundamentais autoriza um controle mais acentuado sobre a atuação

administrativa, respeitado sempre o espaço de conformação que houver sido deixado pela diretriz normativa.” (GUSTAVO BINENBOJM, *Uma Teoria do Direito Administrativo- Direitos Fundamentais, democracia e constitucionalização*, 2ª edição, editora Renovar, Rio de Janeiro, 2008, pág. 41)

Assim, por atentar contra todos os compromissos normativos do país atinentes à prevenção e combate à tortura, é patente o abuso do poder regulamentar do Decreto nº 9.831/19, impondo-se o controle do Judiciário para evitar que seus dispositivos possam atentar contra o regular funcionamento do MNPCT.

IV.II - Da ofensa a interesses difusos em razão da violação a princípios de reserva legal atinentes à organização de cargos e funções públicas

Além da grave violação a compromissos legais, constitucionais e internacionais associados à prevenção e combate à tortura e à promoção de direitos humanos no Brasil, o Decreto nº 9.831/19 também constitui abuso do poder regulamentar em face do princípio da legalidade que rege a disposição de cargos e funções públicas da Administração Pública.

Isso porque o decreto presidencial combatido promoveu alterações na estrutura do MNPCT ao arrepio das leis que organizam - em nível geral e específico - as funções exercidas por seus peritos. Senão vejamos.

Primeiro, ao estabelecer na nova redação do § 5º do art. 10 do Decreto nº 8.154/13 que *“a participação no MNPCT será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada”, o Decreto ora combatido violou o disposto no **art. 4º da Lei nº 8.112/91***, que estabelece que *“é proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei”*.

Ressaltamos que essa proibição compõe o plexo do postulado da

reserva legal que envolve o tema da remuneração de agentes públicos, o qual possui assento constitucional (vide art. 37, IX e art. 61, § 1º, II, “a”, da CF/88) e respalda a lição há muito trazida pelo Min. Celso de Mello, em seu voto condutor da Medida Cautelar na ADI 2.075:

O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral. O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei – analisada sob tal perspectiva – constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe à administração e à jurisdição a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. Não cabe ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente

transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes.
(ADI 2.075 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-2-2001, P, DJ de 27-6-2003) (g.n.)

Ora, a Lei nº 12.847/13, que instituiu o MNPCT, não previu a gratuidade dos serviços prestados pelos peritos do Mecanismo,
diversamente

do que fez em relação aos membros do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), cujo caráter gratuito é previsto expressamente no § 6º de seu art. 7º.

Logo, é flagrante a ilegalidade do decreto, ao prever a gratuidade do serviço de perito do MNPCT sem expressa previsão legal.

Lembramos, ainda, que **o remanejamento dos 11 (onze) cargos DAS 102.4 destinados aos peritos do MNPCT atentou contra a *mens legis* da sua lei de criação**, a Lei nº 12.857/13, que, como visto na mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei transcrita no item III acima, previu os cargos indicados em seu art. 14, I, para serem “empregados nas atividades de Prevenção e Combate à Tortura, como instrumento do Sistema Nacional de Prevenção à Tortura, com a finalidade de erradicar e prevenir a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes”.

A vinculação estabelecida pela Lei nº 12.857/13 dos cargos à estrutura do MNPCT também é destacada no Relatório de Gestão do ano de 2014 da própria SDH-PR, que em sua p. 18, ao abordar os atos legais que regulamentam a estrutura daquela Secretaria, elenca a *“Lei nº 12.857/2013 – Pelo inciso I do art. 14, são criados cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), destinados à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, sendo 12(doze) DAS-4 e 1(um) DAS- 2 (Mecanismo de Combate à Tortura)”* (g.n.).

Ora, o poder de organização da Administração Pública do Presidente da República não lhe autoriza promover atos que prive um órgão previsto em lei da totalidade de seus cargos, os quais foram criados por lei com o propósito específico de estruturá-lo. Afinal, como já dito, tais

remanejamentos levarão à inviabilidade prática das atividades do MNPCT.

Do contrário, **dar-se-ia ao Presidente o poder de, por decreto, promover por vias oblíquas a extinção de órgãos públicos**, fazendo letra morta a vedação imposta no art. 84, VI, “a”, in fine, da Constituição Federal.

Em conclusão, pelo fato do Decreto nº 9.831/19 também violar princípios de reserva legal atinentes à organização de cargos e funções públicas, reforça-se a necessidade de intervenção do Judiciária para resguardar os cargos essenciais à continuidade das atividades do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

V. DA TUTELA DE URGÊNCIA

O art. 12 da Lei nº 7.347/85 prevê a possibilidade de concessão de medida liminar em ação civil pública, cuja disciplina é complementada pelo regramento geral de tutelas provisórias constante no art. 294 e ss. do Código de Processo Civil.

No caso, entendemos configurados todos os requisitos que compõem a tutela de urgência do art. 300 do CPC, quais sejam, a probabilidade do direito e o perigo de dano na demora, a justificar a imediata intervenção do Judiciário no caso.

A **probabilidade do direito** foi exaustivamente exposta no item IV desta petição, onde demonstramos que os efeitos práticos do Decreto nº 9.831/19, quais sejam, o remanejamento dos cargos do

MNPCT para o Ministério da Fazenda, com consequente exoneração de sua equipe e o fim da previsão de remuneração por tais atividades, configuram patente abuso de

poder regulamentar do Presidente da República.

Reiteramos, nesse sentido, que o Decreto violou (I) compromissos legais, constitucionais e internacionais do país atinentes ao combate à tortura e a promoção dos direitos humanos no Brasil e (II) o princípio da reserva legal atinente à remuneração de agentes públicos, bem como o funcionamento de órgão previsto em lei.

Logo, resta desde já suficientemente demonstrado o direito difuso ligado à proteção do funcionamento do MNPCT em face dos efeitos indevidos do poder regulamentar do Presidente da República.

O **perigo de dano na demora**, por sua vez, reside na suspensão sine die das atividades do MNPCT, decorrente da exoneração imediata de toda a equipe que compõe o Mecanismo dos cargos DAS 102.4 que ocupavam.

Reproduzimos aqui o alerta da Relatora para o Brasil da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA), Comissária Antonia Urrejola, em nota da CIDH sobre o caso: *“A destituição dos integrantes do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate contra a Tortura traz como consequência a falta de funcionamento desta entidade, o que resulta contrário às obrigações internacionais em matéria de privação de liberdade”*.

De fato, não há atualmente qualquer condição para que

os membros do MNPCT prossigam em atividade, uma vez que atuavam em dedicação integral e exclusiva nessas funções, não possuindo outra fonte de renda para manutenção própria.

Além do comprometimento da subsistência da equipe do MNPCT, a suspensão das atividades do órgão também vem comprometendo a imagem do país frente a entidades e órgãos nacionais e internacionais de defesa dos direitos humanos, que vêm demonstrando forte reação ao esvaziamento do MNPCT, a exemplo da já citada Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão, ambas do MPF, da Comissão Nacional de Direitos Humanos da OAB, da Comissão Nacional para a Prevenção da Tortura da Argentina, da Justiça Global, da Organização Mundial contra a Tortura e GAJOP (nota conjunta), além de mais de 260 entidades da sociedade civil signatárias de uma nota pública.

Por fim, e principalmente, o desmantelamento da estrutura administrativa do Mecanismo impede qualquer prosseguimento de suas atividades de inspeção de locais de privação de liberdade, produção de relatórios e denúncia de casos de tortura e maus-tratos, contribuindo para o aprofundamento do já alarmante quadro de invisibilidade da violência institucional praticados em ambientes de já reconhecido “estado de coisas inconstitucional” (ADPF 347) e, por consequência, dos riscos à vida e à integridade das pessoas submetidas a essa situação

Portanto, presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, requer a concessão de tutela de urgência *inaudita altera pars*, de forma a, reconhecendo incidentalmente a inconstitucionalidade e a ilegalidade dos arts. 1º, 2º e 3º do Decreto nº 9.831/19, bem como da

inclusão do § 5º no art. 10 do Decreto nº 8.154/13, **determinar à União a imediata devolução dos 11 (onze) cargos de DAS 102.4 de que trata o art. 1º do Decreto 9.831/16 à estrutura do MNPCT no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos**

Humanos, bem como o imediato restabelecimento e manutenção dos atos de nomeação para esses cargos vigentes, até a data da edição do referido Decreto, sem prejuízo de posteriores nomeações decorrentes de escolhas e fins de mandatos de peritos do MNPCT, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei nº 12.847/13, conservando a tutela até o julgamento final de mérito desta ação.

Requer também, nos termos do art. 297 c/c art. 536, § 1º, do CPC/15, a **imposição de multa diária**, de forma a assegurar o cumprimento da obrigação de fazer, **em valor não inferior a R\$ XXXXX** por dia de descumprimento da ordem judicial.

Por fim, destacamos que não há risco de irreversibilidade na medida ora pleiteada, tendo em vista que eventual reconsideração judicial redundará no pronto restabelecimento do *status quo ante*, não havendo, pois, qualquer óbice ao imediato deferimento da tutela.

VI. DOS PEDIDOS

Ante o todo exposto, a Defensoria Pública XXXXXXXX vem requerer

a V. Exa.:

a) Seja deferida a tutela de urgência em caráter liminar e dispensada justificação prévia para, reconhecendo incidentalmente a inconstitucionalidade e a ilegalidade dos arts. 1º, 2º e 3º do Decreto nº 9.831/19, bem como da inclusão do § 5º no art. 10 do Decreto nº 8.154/13, **determinar à União a imediata devolução dos 11 (onze) cargos de DAS**

102.4 de que trata o art. 1º do Decreto 9.831/16 à estrutura do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) junto ao Ministério da

Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, bem como o **imediato restabelecimento e manutenção dos atos de nomeação para esses cargos, vigentes até a data da edição do referido Decreto, sem prejuízo de posteriores nomeações decorrentes de escolhas e fins de mandatos de peritos do MNPCT, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei nº 12.847/13**, conservando a tutela até o julgamento final de mérito desta ação, sob pena de multa diária não inferior a R\$ XXXX (XXXXX reais);

b) A citação da parte ré para, querendo, oferecer resposta e, conforme exigência do art. 334, § 5º do CPC/2015, a Defensoria Pública XXXXXXXX manifesta interesse na audiência de conciliação, com vistas à celebração de Termo de Ajuste de Conduta - TAC, se assim for de interesse da parte contrária;

c) A intimação do Ministério Público Federal para atuar na qualidade de *custos legis*, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei n. 7.347/85;

d) A **procedência do pedido**, confirmando-se a tutela de urgência e, enfim, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade e a ilegalidade dos arts. 1º, 2º e 3º do Decreto nº 9.831/19, bem como da inclusão do § 5º no art. 10 do Decreto nº 8.154/13, **condenar à União a manter definitivamente os 11 (onze) cargos de DAS 102.4 de que trata o art. 1º do Decreto 9.831/16 na estrutura do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**, junto ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos ou ao órgão que o suceder, **assegurando as nomeações já realizadas até a data da edição**

do aludido Decreto e aquelas posteriores que se deem nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei nº 12.847/13.

- e) Sejam consideradas cópias autenticadas os documentos que

instruem a presente demanda, nos termos do art, 18, IX, da LC 80/94, bem como art. 425, VI, do CPC/2015; e

f) Por fim, a condenação da parte ré ao pagamento de verbas sucumbenciais, arbitradas com prudência por Vossa Excelência, devidas ao Fundo de Aparelhamento da DPU, nos termos do art. do art. 4º, XXI, da Lei Complementar nº 80/94 (Com redação dada pela Lei Complementar n. 132/2009).

Dá-se à causa o valor de R\$ XXXXXXXX XXXXXXXX reais).

Nestes termos,
Pede
deferimento.

XXXXXXXX/XX, XX de XXXXXX de XXXX.

FULANO DE TAL

Defensor Público Federal
Defensor Regional de Direitos Humanos do
XXXXXXX

FULANO DE TAL

Defensor Público Federal
Defensor Nacional de Direitos
Humanos