



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
32ª Vara Federal do Rio de Janeiro

AVENIDA RIO BRANCO, 243, ANEXO I - 14º ANDAR - Bairro: CENTRO - CEP: 20040-009 - Fone: (21)3218--8324 - www.jfrj.jus.br - Email: 32vf@jfrj.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5022213-71.2022.4.02.5101/RJ

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

SENTENÇA

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL propõe Ação Civil Pública com Pedido de Tutela de Urgência em face da UNIÃO e do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, na qual requer:

a) liminarmente, que seja determinado aos réus solidariamente articularem escolta e outras medidas de segurança aptas a garantir a integridade física e a continuidade do exercício do mandato eletivo e militância política pela Defensora de Direitos Humanos Benny Briolly, vereadora do município de Niterói/RJ, em caráter emergencial e imediato;

b) a citação dos réus para apresentarem resposta, sob pena de revelia;

c) a decretação de segredo de justiça com o objetivo de resguardar a segurança da defensora de direitos humanos Benny Briolly e a efetividade das medidas de proteção que venham a ser adotadas.

d) ao final, seja julgada procedente a presente demanda:

i) confirmando-se a liminar, para condenar os réus solidariamente a efetivarem medidas de segurança para tutela da integridade física e a continuidade do exercício do mandato eletivo e militância política pela Defensora de Direitos Humanos Benny Briolly, vereadora do município de Niterói/RJ;

ii) determinar que os réus, quando demandados pelo PPDDH-RJ, garantam mecanismos de segurança suficientes, inclusive escolta, quando necessários para garantir a atuação de Defensores de Direitos Humanos vitimados por violência política e acompanhados pelo Programa.

Sustenta ter sido instituída, no Rio de Janeiro, através da Lei Estadual nº 9.322/2021, política voltada a articular medidas para a proteção de pessoas ameaçadas em decorrência de sua atuação na defesa dos direitos humanos, em cooperação com o Programa Nacional de Proteção, instituído pelo Decreto nº 9.937/2019.

Aduz que embora não seja exclusivamente associada a vítimas mulheres, a exposição a este tipo de violência é proporcional às características excludentes sociais associadas às vítimas e às causas por elas defendidas. É dizer: o pertencimento a grupos minoritários ou a defesa dos direitos de mulheres, da comunidade LGTBI, da população preta e de pessoas de bairros desfavorecidos são fatores de incremento ao risco sofrido pelos Defensores de Direitos alvos de violência política.

Noticia que o caso mais emergencial de violência política, acompanhado pelo Programa Estadual e pelo Ministério Público Federal, é o de Benny Briolly, primeira vereadora transexual do Município de Niterói, que desde o início de sua militância política tem sido alvo de ameaças e atos de violência, o que representa não só a desestruturação de sua atuação em prol dos direitos humanos que defende, mas também risco efetivo à sua integridade física e à democracia.

Pontua que, já na condição de assessora da deputada federal Talíria Petrone, antes mesmo de se consolidar como parlamentar, Benny Briolly já era vítima de ameaças como expõe o relatório do Programa Estadual de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PEPDDH-RJ) em anexo.

Informa que, com a campanha eleitoral e, posteriormente, com a sua posse na Câmara Municipal de Niterói, em 2021, as ameaças postas a Benny Briolly sofreram recrudescimento.

Assevera que, já no início do seu mandato, considerada a avaliação de risco realizada pelo PSOL e pela equipe técnica do Programa de Proteção, Benny Briolly deixou o país, retornando em 28/05/2021, *“momento em que parte da equipe do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos do Rio de Janeiro acompanhou seu traslado desde o aeroporto até o novo pouso designado em prol da manutenção de sua segurança, percurso este realizado com o apoio da Polícia Rodoviária Federal”*.

Aduz que o caso de Benny Briolly foi incluído, em caráter definitivo, no PEPDDH-RJ e que, no período compreendido entre 25/05/2021 e 02/06/2021, a equipe técnica do PEPDDH-RJ encaminhou diversos ofícios aos órgãos de segurança pública, a fim de que fosse disponibilizada escolta permanente para a protegida, sem que tenha havido uma resposta oficial. Por outro lado, um representante da Polícia Militar do Rio de Janeiro informou, em caráter não oficial, *“que a*

disponibilização de escoltas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro estava sendo determinadas exclusivamente por força de decisão judicial”.

Notícia que, apesar de todos os esforços, não se obteve êxito com relação à escolta permanente de Benny Briolly e que, a partir da segunda quinzena de dezembro de 2021, cresceu o número de ameaças em desfavor da parlamentar, inclusive ameaças de morte.

Finaliza que as medidas atualmente adotadas, no âmbito do PEPDDH-RJ, inconstantes e precárias, são insuficientes para garantir a integridade física e a livre atuação política da defensora de direitos humanos.

Evento 2: Certidão do valor atribuído a causa e isenção de custas.

Evento 12: Manifestação da UNIÃO, pugnando pelo indeferimento da tutela de urgência.

Evento 13: Certificado o decurso do prazo para o ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Evento 15: Decisão deferindo a liminar.

Evento 21: Manifestação do ESTADO DO RIO DE JANEIRO em oposição ao deferimento da liminar.

Evento 28: Petição do MPF requerendo levantamento do sigilo dos autos da parte interessada BENNY BRIOLLY.

Evento 31: Contestação.

Evento 37: Juntada de documentos da UNIÃO FEDERAL.

Evento 44: Habilitação de BENNY BRIOLLY como terceira interessada no processo.

Evento 50: Manifestação do MPF acerca do evento 44 e requerendo comprovação de cumprimento de tutela de urgência por parte dos réus.

Evento 65: Contestação do ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Evento 66: Juntada de comprovante de Agravo de Instrumento por parte do Estado.

Ev. 92. A União junta informações encaminhadas pela Consultoria Jurídica do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos a respeito do cumprimento da decisão liminar proferida nestes

autos.

Evento 94: Manifestação do MPF informando o descumprimento, por parte dos réus, das decisões dos Evs. 15 e 56 e requerendo aplicação de multas diárias.

Evento 97: Decisão de aplicação de multa *pro rata* em caso de persistência de descumprimento de decisão após 15 dias, por parte dos réus.

Eventos 108 e 109: Manifestações do ESTADO acerca do Ev. 97.

Evento 112: Interposição de Agravo de Instrumento Com Pedido de Antecipação de Tutela da Pretensão Recursal em face da decisão do Ev. 97 por parte do MPF.

Evento 113: Manifestação da UNIÃO em face da decisão proferida no Ev. 97, alegando não ser responsável pelo cumprimento da decisão liminar, requerendo assim a reconsideração da referida decisão.

Evento 120: Petição autoral requerendo elevação da multa diária do Ev. 97.

Evento 121: Decisão decretando cancelamento de segredo de justiça e oportunizando produção de provas às partes.

Evento 135: Petição do ESTADO requerendo improcedência ao pedido de escolta.

Evento 147: Manifestação em relação ao Ev. 135 reforçando o pedido de procedência integral dos pedidos feitos na exordial.

É o relatório. Passo a decidir.

Conforme relatado, o MPF intenta a presente ação civil pública em face da UNIÃO e do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, objetivando a condenação dos réus a efetivarem medidas de segurança para tutela da integridade física e a continuidade do exercício do mandato eletivo e militância política da Defensora de Direitos Humanos Benny Briolly, vereadora do Município de Niterói – RJ, garantindo-se-lhe medidas suficientes, inclusive escolta, também para outras demandas do PPDDH-RJ relativamente a outros Defensores de Direitos Humanos acompanhados pelo Programa.

Em diversas intervenções processuais, foram descritas pelo MPF várias ocorrências de ameaças verbais e psicológicas proferidas contra a parlamentar em questão, cuja atuação legislativa é sincronizada

com a pauta de defesa dos direitos das minorias, o que torna inquestionável sua condição de Defensora dos Direitos Humanos para todos os fins de Direito.

No aspecto estritamente fático, da evolução dos acontecimentos noticiados nos autos desde o ajuizamento da presente ação, é possível divisar um agravamento das ameaças com o decurso do tempo. Se a petição inicial narra uma série de ameaças enviadas por escrito, através das redes sociais, já em si revestidas de gravidade e seriedade, como demonstram as transcrições constantes do Ev. 1, Petição Inicial 1, fls. 7ss, as manifestações posteriores demonstram que o cenário das ameaças migrou do ambiente virtual para o real, denotando uma exacerbação do risco infligido à parlamentar.

No Ev. 72, narram-se os seguintes fatos:

“Conforme narrado, no dia 24 de maio, MARCOS PAULO PEREIRA DA COSTA, motorista da vereadora, foi perseguido por um veículo após deixar a parlamentar em sua residência, no bairro de Icaraí. O fato foi registrado perante a 77ª Delegacia de Polícia (Registro de Ocorrência em anexo).

“Três dias após este fato, em 27 de maio, Ariela do Nascimento Marinho, sua assessora, foi abordada e ameaçada com seu namorado em um bar, por um homem aparentemente armado que a interpelou – ‘Você está ligada que eu te conheço e enfio uma arma no meio da sua cara’. O fato foi registrado na DEAM de Niterói, conforme documento em anexo.”

Já a manifestação do Ev. 120 traz a seguinte narrativa:

“(...)na tarde do dia 23 de agosto de 2022, por volta das 12:00 horas, ocorreu o seguinte incidente de segurança em frente à casa da vereadora: o motorista da parlamentar, enquanto aguardava na varanda, observou que havia um carro cinza, da marca HR-V, com Insulfilm, filmando a varanda da casa da parlamentar. Os ocupantes do carro, ao perceberem que o motorista da vereadora os estava olhando, saíram em disparada. (...) um veículo com as mesmas características foi verificado: i) na perseguição de dois assessores em frente à antiga residência da parlamentar; ii) quanto duas assessoras foram perseguidas por veículo semelhante ao saírem da residência da vereadora.”

Não há porque negar-se fé às descrições constantes das intervenções do MPF, até porque constituem fruto da prestação de informações devidamente formalizada e comunicada às autoridades policiais competentes. De todo modo, nenhuma das partes controverteu acerca do teor das ameaças proferidas, nem questionou sua efetiva ocorrência, o que permite sejam tomadas por verdadeiras.

A sucessão de fatos processualmente registrados aponta para a intensificação das ameaças desferidas contra a parlamentar e sua equipe, reforçando a seriedade da postulação ministerial e demandando pronta resposta estatal.

Superada qualquer controvérsia a respeito da condição de Defensora dos Direitos Humanos ostentada pela referida parlamentar; e da seriedade e gravidade das ameaças de que ela vem sendo vítima; resta definir se a resposta estatal consistente na prestação de escolta policial é exigível judicialmente.

Estando os direitos humanos no centro da arquitetura constitucional brasileira, a teor do que dispõem os arts. 4º, II, e 5º, §3º, da CRFB, sua efetivação deve ser dotada de prioridade dentro da sistemática de alocação de recursos públicos. Não é preciso destacar que a proteção aos que ocupam a linha de frente nos esforços de efetivação dos direitos humanos é providência prioritária e essencial à manutenção de qualquer política minimamente voltada para a promoção desses valores essenciais. De tais indivíduos costumam ser as vozes e as mãos que rompem o silêncio e chamam a sociedade à consciência coletiva a respeito do que é necessário para que se promova o avanço civilizatório. Proteger esse processo é, portanto, velar pelo progresso das instituições e pela integridade do tecido social.

Não por outra razão, estão institucionalizadas Políticas Públicas de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, cuja preservação contra qualquer sorte de violência ou ameaça constitui garantia de todos, pois tais agentes empenham-se em garantir que todos os demais usufruam dos direitos essenciais. Erra, portanto, o Estado do Rio de Janeiro ao sugerir que o uso de recursos públicos para dispensar proteção pessoal a um indivíduo em detrimento da coletividade estaria em desacordo com a isonomia, já que as ações dos Defensores de Direitos Humanos, quando devidamente protegidas e incentivadas, repercutem em favor de toda a sociedade, sendo plenamente justificado o reforço de sua proteção e segurança, em moldes mais extensivos que os dispensados ao cidadão médio.

Nos termos da Portaria 300/2018, do Ministro de Estado de Direitos Humanos, estavam já compreendidas, entre as medidas integrantes do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos Federal, a *“articulação de ações para adoção de providências com quaisquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que visem à superação ou à diminuição das causas que possam gerar ou agravar a ameaça”* (art. 13, IV) e *“a solicitação de proteção aos órgãos de segurança pública, em caso de grave ameaça”* (art. 13, VIII). Posteriormente, com a edição da Portaria 507/2022, da Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, a articulação de escolta policial passou a ter guarida explícita e específica no art. 15, XI como medida integrante do Programa de Proteção.

No âmbito estadual, também o art. 17, VIII, do Decreto Estadual 44.038/2013 elenca a *“proteção policial”* como medida integrante do Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, no que se compatibiliza perfeitamente com o disposto no art. 13 da superveniente Lei Estadual 9.322/2021.

Há, pois, base jurídica para a exigência judicial da escolta policial, suprindo-se judicialmente a omissão dos Poderes Executivo Federal e Estadual na disponibilização da medida, e prestigiando-se o princípio da legalidade.

A medida extrema de disponibilização de escolta policial justifica-se pelo histórico de violência contra ativistas defensores dos direitos humanos, valendo repisar, nesta oportunidade, o trecho do Relatório Situação dos Direitos Humanos no Brasil, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, transcrito na petição inicial, e que bem ilustra o cenário de fato que deve ser considerado para a solução da questão ora propugnada:

295. Em relação a ativistas e defensoras e defensores de direitos humanos, a Comissão já manifestou repetidamente sua preocupação com a criminalização das atividades desempenhadas por meio da utilização de instituições e construção de narrativas do próprio Estado com o fim de inibir ou coibir sua atuação. Nos últimos anos, observou-se com grande consternação que ativistas e defensoras e defensores de direitos humanos têm frequentemente sido vítimas de crimes de homicídio ou outras formas de violência e admoestação cometidas por indivíduos privados, bem como por agentes estatais agindo à margem de suas atribuições. Em igual sentido, a CIDH alertou para a possibilidade e o risco de criminalização dos movimentos sociais por meio da ampliação das figuras penais presentes em leis antiterrorismo⁴⁵⁸. Sobre o tema, a Comissão reafirma que estas leis não podem ser usadas para criminalizar o direito de manifestação e associação sob pena de grave ameaça à própria democracia.

296. Por sua vez, em junho de 2018, a CIDH condenou os assassinatos de defensores e defensoras de direitos humanos, especialmente em casos envolvendo a defesa do meio ambiente, dos direitos dos trabalhadores rurais, e do direito à terra em meio rural. Durante a visita, a CIDH pode comprovar, por informação recebida, sobre o aumento desses casos. De acordo com relatório publicado em 2017 pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), durante aquele ano foram registrados 71 homicídios de ativistas ou defensoras e defensores de direitos no campo, o que representou um aumento significativo em relação às 61 mortes dessa mesma natureza em 2016, assim como aos 50 casos de 2015. Na esteira desse crescimento, a sociedade civil apontou que, em 2017, o Brasil se tornou o país com o maior número de assassinatos de defensoras e defensores do meio ambiente no mundo. No mesmo sentido, a CIDH reitera seu repúdio e preocupação com o assassinato com requintes de execução da vereadora Marielle Franco, que hoje ainda se encontra em investigação no nível estadual, bem como a admoestação de Jean Wyllys, ambas figuras públicas e detentoras de mandatos legislativos que atuavam na defesa dos direitos humanos. Nesse sentido, a Comissão Interamericana reitera veementemente que ataques a representantes eleitos devem ser considerados como ataques à própria democracia, e, por conseguinte, devem ser investigados com a máxima minúcia, incluindo o intuito de esclarecer as motivações do crime, além de seus responsáveis materiais e intelectuais julgados e sancionados.

Como bem acentua o trecho transcrito, os casos mais rumorosos são uma pequena amostra da triste rotina de perseguição e violência desferidos contra os militantes de Direitos Humanos no Brasil, deixando evidente que o Estado Brasileiro está no radar da organização internacional pelo histórico recente quanto ao tema, impondo-se-lhe adotar condutas de índole preventiva, de modo a evitar, o quanto seja possível, a repetição desse ciclo.

No caso tratado, verifica-se ainda a camada da violência institucional, desferida contra detentora de mandato eletivo, o que termina por vitimar também o próprio sistema político-institucional. O resguardo da vida e da segurança de representantes políticos, longe de representar um privilégio, traduz-se na tutela ao mínimo existencial da institucionalidade democrática, garantindo-se o livre desempenho dos mandatos e investidas políticas e, por conseguinte, preservando-se o pluralismo democrático. Nesse contexto, descabe falar, como fazem os réus em suas manifestações, em “reserva do possível”, pois nenhuma restrição de recursos materiais e de pessoal pode ser oposta quando se está a tratar da proteção do núcleo essencial à subsistência da própria sociedade democrática.

As medidas até aqui adotadas na via administrativa são, por sua vez, francamente insuficientes e desproporcionais ao porte das ameaças desferidas. Não é necessário muito apuro técnico para se indicar que a escolta pessoal é a principal e primeira medida a ser adotada para a proteção da vida e da integridade física de pessoas politicamente expostas e diretamente ameaçadas. Pelo que se extrai da narrativa e da documentação trazidas pelo nobre MPF, a negativa da escolta, no caso da vereadora em questão, baseou-se numa “política” de deferimento de escolta apenas em cumprimento a ordens judiciais. Ora, o Judiciário é instância de revisão e controle, sob o ponto de vista da legalidade, das posturas adotadas pela Administração Pública, de modo que, submeter-se determinada obrigação administrativa a uma “negativa geral”, à espera de uma decisão judicial em contrário, representa uma grave omissão por parte da Administração Pública, a quem cabe decidir sempre em primeira linha, não se podendo transferir, de ordinário, essa incumbência ao juiz.

Nem há que se falar que a definição das medidas responsivas à violência engendrada contra os defensores de direitos humanos integra um Juízo de discricionariedade administrativa, pois não são a conveniência e oportunidade de tais medidas os critérios que vão direcionar a escolha de uma determinada resposta estatal a um dado agravo. O Estado está plenamente vinculado à obrigação de fim de velar pela integridade física de pessoas dedicadas à luta pelos Direitos Humanos, para o que deve empregar todos os meios necessários e adequados. Uma vez definida essa condição, e constatada grave ameaça, deve o ente estatal atuar preventivamente, no sentido de impedir que as ameaças assacadas venham a se concretizar.

Por fim, a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PNPDDH é considerada por todas as partes como programa de “*colaboração federativa*”, em cujo âmbito tornam-se indiscerníveis as responsabilidades da União e do Estado do Rio de Janeiro, não havendo que se falar na responsividade de um sem a concorrência do outro ente.

A restrição que faço ao pedido inicial é quanto ao pleito contido no item “d”, subitem (ii) da petição inicial (Ev. 1, Petição Inicial 1, fl. 26), no sentido da extensão das medidas a outros casos incluídos no PPDDH-RJ. Tudo porque cada caso deve ser aquilatado de acordo com suas circunstâncias, não sendo compatível com a autocontenção que deve marcar a atuação jurisdicional a prolação de decretos genéricos que possam esvaziar a possibilidade de deliberação pelos órgãos competentes em cada caso.

Pelo exposto, resolvo o mérito (art. 487, I, do CPC) e julgo o pedido PARCIALMENTE PROCEDENTE, confirmando a tutela de urgência com as adições e detalhamentos ora realizados, para condenar os réus, solidariamente, a efetivarem medidas de segurança para a tutela da integridade física e a continuidade do exercício do mandato eletivo e militância política pela Defensora de Direitos Humanos Benny Briolly, notadamente a manutenção de escolta policial à parlamentar em toda a extensão da região metropolitana do Rio de Janeiro, abrangendo todos os deslocamentos e, sempre que solicitado, acompanhando-a ao interior dos prédios a que se dirigir, enquanto a referida parlamentar permanecer sob a proteção do Programa ou até que o órgão responsável pelo Programa delibere pela desnecessidade da medida ou sua substituição por outras dele integrantes.

Sem custas, por serem isentas as partes. Sem honorários, por inaplicáveis ao MPF.

Intimem-se. Sentença sujeita ao reexame necessário, tanto em relação à parte deferida do pedido, nos termos do art. 496, do CPC, quanto no que se refere à parte rejeitada, nos termos do art. 19, da Lei 4.717/65.

Documento eletrônico assinado por **ANTONIO HENRIQUE CORREA DA SILVA, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510009755544v7** e do código CRC **6373f0be**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ANTONIO HENRIQUE CORREA DA SILVA

Data e Hora: 18/4/2023, às 14:17:57

5022213-71.2022.4.02.5101

510009755544 .V7