Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio de Janeiro
1ª Vara Federal de Nova Iguaçu

Rua Oscar Soares, 2, 3° andar - Bairro: Centro - CEP: 26220-410 - Fone: (21)3218-5243 - www.jfrj.jus.br - Email: 01vf-ig@jfrj.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5004831-76.2020.4.02.5120/RJ

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de ação civil pública proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face da **UNIÃO**, por meio da qual pretende a parte autora, inclusive liminarmente, compelir a parte ré a: I - divulgar os dados referentes às denúncias de violência policial registradas no ano de 2019; e II - elaborar diagnóstico e promover debate público com a sociedade da Baixada Fluminense sobre o tema, com o fim de: (a) prestar informações aos cidadãos e cidadãs acerca de denúncias e reclamações sobre violações de direitos humanos; (b) coordenar ações que visem à orientação e à adoção de providências para o tratamento dos casos de violação de direitos humanos; (c) coordenar e atualizar arquivo de documentação e banco de dados informatizado sobre as manifestações recebidas.

Alega, como causa de pedir, que, desde 2011, o órgão responsável pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos publica relatório anual sobre violações de direitos humanos no Brasil. Afirma que as denúncias oriundas do serviço *"Disque 100"* são compiladas e registradas em uma publicação, que tem a finalidade de informar e orientar as políticas públicas sobre temas relacionados à efetivação de direitos fundamentais. Ressalta que o serviço, atualmente administrado pelo governo federal, subsidia a elaboração de relatórios pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com o propósito de receber denúncias contra a violação de direitos humanos. Sustenta que, além de organizar os serviços telefônicos de recebimento de denúncias, compete à Ouvidoria coordenar e atualizar documentação e banco de dados informatizado sobre as informações recebidas e coordenar ações que visem à orientação e à adoção de providências para o tratamento dos casos de violação de direitos humanos. Defende que a publicação de dados e da compilação de

denúncias consiste em uma atribuição da ouvidoria com o fim de subsidiar a análise acerca do cenário de violação de direitos humanos no Brasil, permitindo um diagnóstico sobre diversos grupos vulneráveis.

Aduz que, no relatório deste ano, que aponta dados sobre o ano 2019, houve a supressão de denúncias acerca de violência policial, questão que ganhou notoriedade e foi amplamente divulgada na imprensa. Explicita que o ministério justificou a exclusão com base em supostas inconsistências nos dados, como "contradição em informações acerca do 'marcador' agente policial". Salienta que a justificativa é similar à apresentada para modificar critérios e omitir dados para retardar a prestação de informações relacionadas à evolução da COVID-19 no Brasil, a qual foi rechaçada pelo STF no bojo da ADPF 690.

Ressalta que a omissão dos dados, que constava dos relatórios anteriores, interrompeu uma série histórica que apontava o crescimento da violência policial no país, registrando, nos anos de 2016 a 2018, respectivamente, 1.009 (mil e nove), 1.319 (mil trezentos e dezenove) e 1.637 (mil seiscentas e trinta e sete) denúncias desta natureza. Sustenta que tais indicadores são essenciais para a formulação de políticas públicas sobre o tema, constituindo instrumento fundamental de transparência e controle do poder estatal. No caso específico do Rio de Janeiro, aponta que tais mecanismos no campo da segurança pública viabilizam o enfrentamento de problemas estruturais da política de segurança pública.

Informa que a omissão dos dados sobre a violência policial no aludido relatório gerou críticas por parte da sociedade civil, a exemplo da Anistia Internacional e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que se manifestaram contra a conduta do órgão. Pontua que a questão apresenta relevância ainda maior na Baixada Fluminense, uma vez que os municípios dessa região apresentam os maiores índices históricos de violência policial, atingindo em especial jovens negros e pardos do sexo masculino e com baixa escolaridade. Defende que tais dados demonstram que a população negra encontra-se em constante situação de vulnerabilidade e que, portanto, a exposição de informações é fundamental para guiar o debate e a atuação administrativa.

Alega que a discussão acerca do genocídio da população negra, em que a inviabilização no acesso a direitos convive com a hipervisibilização de pretos e pardos na violência do Estado, é um tema essencial para compreender o Brasil atual, impondo-se a apresentação de dados para qualificar o debate, entretanto, em vez de ampliar, a parte ré optou por omitir as informações.

Por fim, rechaça a justificativa apresentada pela pasta, ao argumento de que, se o problema fosse metodológico, meramente para corrigir inconsistências, a exclusão temporária dos dados deveria valer para todo o relatório, e não apenas para as partes que tratam da violência policial.

Atribui à causa o valor de R$ 1.000,00 (mil reais). A inicial veio instruída com cópia da representação formulada pela iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial e dos relatórios anuais da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos de 2017, 2018 e 2019.

É o que cabia relatar. Passo a decidir.

Conforme dispõe o art. 12, *caput* da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo. Como a Lei da Ação Civil Pública não prevê os requisitos para a concessão de liminar, aplicam-se subsidiariamente as regras do Código de Processo Civil relativas à tutela provisória, nos termos do art. 19 do aludido diploma legal.

Segundo regras dos artigos 294 a 311, do Código de Processo Civil/2015, as tutelas provisórias podem ser: de urgência, cautelar e antecipada, e de evidência.

A tutela de urgência exige dois requisitos para a sua concessão, quais sejam: elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, acrescentando, ainda, o pressuposto negativo de irreversibilidade dos efeitos da medida nos casos de tutela de urgência de natureza antecipada. A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia, podendo, ainda, ser exigida caução para ressarcir prejuízos acaso sofridos pela parte.

Por sua vez, a tutela de evidência, conforme os termos do artigo 311, do CPC/2015, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, será concedida nas seguintes hipóteses: *"I – ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte; II- as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante; III – se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito , caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob pena de aplicação de multa; IV – a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável"*. O deferimento da medida sem a oitiva da parte contrária somente pode ocorrer nas hipóteses dos incisos II e III.

No caso em comento, por ser tutela provisória de urgência, a análise do cabimento da referida antecipação baseia-se em cognição sumária da matéria trazida a exame, desde que observados os requisitos do art. 300, *caput,* do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), sendo estes **a probabilidade do direito** e **o perigo de dano ou risco ao**

resultado útil do processo. Além destes, deve-se observar o pressuposto negativo referente à irreversibilidade dos efeitos da decisão, a teor do que dispõe o art. 300, § 3º do referido diploma legal.

Em análise perfunctória da documentação que instrui a petição inicial, verifica-se o atendimento do primeiro requisito, qual seja, a probabilidade do direito.

Com efeito, o relatório elaborado pela Equipe da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH), relativo ao ano de 2019 (Evento 01, Anexo 05), não apresenta os dados relativos às denúncias de violência policial, diferentemente dos relatórios referentes aos anos de 2017 e 2018 (Anexos 03 e 04).

De acordo com o relatório de 2017, eis a evolução do número de denúncias apresentadas no período de 2011 a 2017 (item 4.8.2, tabela 18: Denúncias - Violência Policial):

Ano	Violência Policial	% Aumento ou Recuo
2011	447	0%
2012	818	83%
2013	1175	44%
2014	1362	16%
2015	990	-27%
2016	1009	2%
2017	1319	31%
Total	7120	

Quanto ao perfil das vítimas, o relatório afirma:

> *"Os gráficos expostos evidenciam que a maior parte das vítimas são homens, com maior percentual de faixa etária o quesito idade não informando, seguido de vítimas com idades entre 18 e 30 anos, o quesito não informado também se repete como maior percentual, seguido de negros (pretos e pardos), podendo evidenciar que uma terceira pessoa efetiva a denúncia, dificultando o fornecimento de dados mais específicos."*

Indica, ainda, que 50% (cinquenta por cento) dos casos de violência policial ocorreram na rua ou na casa da vítima.

O relatório de 2018, por sua vez, registra 1.637 (mil seiscentas e trinta e sete) denúncias de violência policial no ano de 2018, conforme o item 3.6.1, tabela 9: *Principais subcategorias de violações - Módulo Outros (Outras Violações)*, representando um aumento de 24,11% (vinte e quatro inteiros e onze centésimos por cento) em relação ao ano anterior.

O documento registra:

> *"Abaixo, serão apresentados os dados de violência atribuídos à policiais. Entende-se relevante a apresentação dos dados de violações perpetradas por agentes da segurança pública, devido ao aumento nos registros em 2018. Foram 1.637 registros, representando um aumento relevante de 24% quando comparado com o ano anterior. Um dos fatos que influenciou o volume de denúncias foi a Intervenção Federal que aconteceu no Estado do Rio de Janeiro de fevereiro a dezembro de 2018, que teve como objetivo principal a diminuição da criminalidade no Estado. O Rio de Janeiro está em 3º lugar no ranking de registros de violência acometidas supostamente por policiais, atrás apenas do Estado de São Paulo e Minas Gerais. (...)"*

Novamente, quanto ao perfil das vítimas, verifica-se a prevalência de pessoas do sexo masculino (63,52%), de faixa etária não informada (36,73%), de cor parda ou preta (50,05% e 16,28%, respectivamente). Em relação ao local da violação, mais uma vez os dados indicam que em torno de 50% dos casos denunciados ocorreram na rua ou na casa da vítima.

A seu turno, o relatório publicado no ano de 2020, contendo as informações relativas às denúncias de 2019, diferentemente dos anteriores, não dedica uma seção específica para os casos de violência policial. A expressão "violência policial", em verdade, sequer é citada uma vez que seja ao longo de todo o documento, que contém 155 páginas. Além disso, não é apresentada qualquer justificativa para a omissão das denúncias dessa natureza no citado relatório.

Em sua introdução, o Relatório 2019 afirma que: *"Para a descrição das violações ocorridas, no quadro geral e em cada grupo, foi adotada orientação metodológica de coleta dos dados inseridos no Sistema de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (SONDHA), idêntica para cada perspectiva analisada. As classificações em geral adotadas manteve-se a mesma* [sic] *aplicada desde 2011 para registro das violações de direitos humanos no Sistema de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – SONDHA."*

Em que pese o documento ateste que as classificações adotadas mantiveram-se inalteradas, fato é que os relatórios anteriores continham subclassificação específica para os casos de violência policial, o que não foi observado no último relatório, sem que qualquer justificativa tenha sido apresentada pelo órgão.

O direito à informação é um direito fundamental com previsão constitucional expressa, cujo objetivo é assegurar, a todos os cidadãos, a possibilidade de fiscalizar a atuação da Administração Pública.

Nesse sentido, dispõe o texto constitucional:

> *Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade,*

ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37, § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Os dispositivos constitucionais supracitados foram regulamentados, vale lembrar, pela Lei nº 12.527/2011, que ficou conhecida como "Lei de Acesso à Informação". O art. 6º, I do aludido diploma legal consagra o princípio da transparência, ao dispor que cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a gestão transparente da informação, **propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação**.

Especificamente em relação às atribuições da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, o rol de suas atribuições encontra-se previsto no art. 6º do Anexo I do Decreto nº 10.174. Vejamos:

Art. 6º À Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos compete:

I - receber, examinar, encaminhar, acompanhar e prestar informações aos cidadãos acerca de denúncias e reclamações sobre violações de direitos humanos e da família;

II - coordenar ações que visem à orientação e à adoção de providências para o tratamento dos casos de violação de direitos humanos;

III - coordenar e atualizar arquivo de documentação e banco de dados informatizado sobre as manifestações recebidas;

IV - coordenar os serviços de atendimento telefônico gratuitos e demais canais destinados a receber denúncias e reclamações e prestar informações, com a garantia do sigilo da fonte, quando solicitado pelo denunciante;

V - apurar e atuar diretamente na resolução de tensões e conflitos sociais que envolvam violações de direitos humanos, em articulação com os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo federal, Ministério Público, entes federativos, organizações da sociedade civil e pessoas jurídicas;

VI - solicitar aos órgãos e às instituições governamentais informações, certidões, cópias de documentos ou volumes de autos relacionados com investigações em curso, em caso de indício ou suspeita de violação dos direitos humanos;

VII - coordenar, acompanhar e supervisionar o serviço de informações ao cidadão, em atendimento ao disposto no inciso I do caput do art. 9º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

VIII - exercer as competências de que trata o art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, no exercício de suas atribuições;

> *IX - propor a celebração de termos de cooperação e convênios com órgãos e entidades públicos ou organizações da sociedade civil que exerçam atividades congêneres, para o fortalecimento da sua capacidade institucional, e a criação de núcleos de atendimento nos Estados e no Distrito Federal;*
>
> *X - fomentar e disponibilizar meios para a publicação de artigos científicos, com base em dados coletados pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, ou por outras instituições públicas ou privadas, relacionados às informações sobre direitos humanos, fortalecimento da família e suas violações; e*
>
> *XI - sugerir, às áreas temáticas, propostas de políticas públicas e diretrizes de proteção de direitos humanos e de fortalecimento da família, com base na análise dos dados coletados pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos.*
>
> *§ 1º A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos poderá agir de ofício quando tiver conhecimento de atos que violem os direitos humanos individuais, coletivos e da família.*
>
> *§ 2º A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos poderá receber, analisar e encaminhar denúncias anônimas.*
>
> *§ 3º Nos casos de denúncias referentes à violação de direitos humanos de grupos cujas políticas ou diretrizes estejam sob coordenação de outras áreas, a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos observará, no que couber, as orientações desses órgãos quanto às especificidades dos grupos.* ***(Grifos adicionados.)***

Destarte, conclui-se que a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos tem por atribuição, dentre outras, a gestão das informações que lhes são confiadas por meio dos canais de atendimento postos à disposição dos cidadãos, entre eles o Disque Direitos Humanos - "Disque 100". Tal atribuição inclui, a toda evidência, a divulgação das informações de interesse público, inclusive, sem sombra de dúvida, as relativas a denúncias de violência policial.

Importa salientar que a transparência de informações é o que possibilita o controle da atuação da Administração Pública por parte da sociedade civil, tratando-se de postulado de observância obrigatória pelos gestores públicos, como corolário do princípio da legalidade (art. 37, *caput* da Constituição).

Nos termos do art. 1º da Constituição, a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em *Estado Democrático de Direito*, o qual é conceituado como aquele que retira sua legitimidade do texto constitucional democraticamente aprovado, submetendo-se ele mesmo, no cumprimento do seu mister, aos ditames da lei.

Os instrumentos de controle acerca do cumprimento da lei pelo Estado não se encontram adstritos à esfera de atuação dos próprios entes estatais, sendo franqueados igualmente aos cidadãos, os quais não teriam condições de exercer qualquer tipo de fiscalização se despojados de informações. Outro não é o motivo pelo qual o direito à informação detém o *status* de direito fundamental, pois visa, em última análise, a criar os meios para que os cidadãos possam se opor a eventuais violações de suas liberdades individuais pelo Estado.

Sobre o tema, convém trazer à baila o seguinte trecho da recente decisão do Ministro do STF Alexandre de Moraes, que concedeu parcialmente a medida cautelar requerida nos autos da ADPF 690, que tem por objeto a divulgação de dados sobre a evolução da atual epidemia de Covid-19:

> *(...) À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações necessárias à Sociedade. O acesso as informações consubstancia-se em verdadeira garantia instrumental ao pleno exercício do princípio democrático, que abrange "debater assuntos públicos de forma irrestrita, robusta e aberta" (Cantwell v. Connecticut, 310 U.S. 296, 310 (1940), quoted 376 U.S at 271-72), de maneira a garantir a necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência. Assim, salvo situações excepcionais, a Administração Pública tem o dever de absoluta transparência na condução dos negócios públicos, sob pena de desrespeito aos artigos 37, caput e 5º, incisos XXXIII e LXXII, pois como destacado pelo Ministro CELSO DE MELLO, "o modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta" (Pleno, RHD 22/DF, DJ, 1-9-95). (...) ADPF 690 MC, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 08/06/2020.*

Impende destacar que a Baixada Fluminense é notoriamente atingida pela violência e que grande parte de sua população encontra-se em situação de vulnerabilidade social, o que justifica a adoção de providências concretas no sentido de se elucidar eventuais violações de direitos humanos ocorridas.

Sobre a violência policial em nosso país, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) expressou em 2019 a sua preocupação pelos casos de letalidade policial em contextos urbanos no Brasil, assim como pelo uso excessivo da força por agentes de segurança pública. A Comissão solicitou que o Estado brasileiro adote medidas efetivas para investigar e punir com a devida diligência e de forma imparcial tais atos de violência e, em particular, garanta a participação e independência dos órgãos de controle (Disponível no link https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/103.asp.. Acesso em 22.jun.20)

Anteriormente a Corte Interamericana de Direitos Humanos já havia condenado a República Federativa do Brasil na obrigação de investigar, julgar e punir os responsáveis por violência policial ocorrida na Favela Nova Brasília, não sendo a violação de direitos humanos por agentes policiais uma novidade em nosso país.

Na sentença proferida pela Corte Interamericana, restou expressa a obrigação da República Federativa do Brasil de "*publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deverá também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial*".

Nesse sentido, **a conduta de omitir do relatório anual sobre violações de direitos humanos os dados sobre violência policial vai de encontro às determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, podendo gerar, inclusive, nova responsabilização internacional da República Federativa do Brasil.**

O pedido formulado pelo *Parquet* no sentido de elaborar diagnóstico, promover debate público, coordenar ações que visem à orientação e à adoção de providências para o tratamento dos casos de violação de direitos humanos e coordenar e atualizar arquivo de documentação e banco de dados informatizado são formas do Estado atuar preventivamente, fortalecendo o controle social e evitando novas violações a direitos humanos e, por consequência, novas condenações nos âmbitos nacional e internacional. As medidas também possuem o intuito de atuar repressivamente, através do delineamento de estratégias para investigar, julgar e punir as violações aos direitos humanos.

Assim, neste exame preliminar, há elementos suficientes a evidenciar a probabilidade do direito alegado, justificando-se a concessão da liminar pleiteada.

Noutro vértice, a urgência da medida decorre da própria natureza das informações cuja divulgação se pleiteia, que dizem respeito a graves violações de direitos humanos, por meio de violência praticada por agentes do Estado.

Os dados expostos acima indicam crescimento relevante das denúncias de violência policial, a demonstrar a existência do risco à vida e à integridade física de cidadãos, restando evidenciado o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação.

Diante do exposto, **DEFIRO A LIMINAR** para determinar à União que:

I - Divulgue os dados referentes às denúncias de violência policial referentes ao ano de 2019, **no prazo de 5 (cinco) dias**; e

II - Elabore diagnóstico e promova debate público com a sociedade da Baixada Fluminense sobre o tema, com o fim de prestar informações aos cidadãos acerca de denúncias e reclamações sobre violações de direitos humanos; coordenar ações que visem à orientação e à adoção de providências para o tratamento dos casos de violação de direitos humanos; e coordenar e atualizar arquivo de documentação e banco de dados informatizado sobre as manifestações recebidas, **no prazo de 30 (trinta) dias, observadas as cautelas necessárias à prevenção ao contágio pelo novo coronavírus**.

Intime-se a União, **COM URGÊNCIA**. Cite-se.

Intime-se o MPF.

Documento eletrônico assinado por **MARIA IZABEL GOMES SANT'ANNA, Juíza Federal Substituta**, 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 **510003095572v32** e do código CRC **f8cfb854**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): MARIA IZABEL GOMES SANT'ANNA
Data e Hora: 22/6/2020, às 18:22:16

5004831-76.2020.4.02.5120 **510003095572 .V32**