

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
RESOLUÇÃO 89/2018

Medida Cautelar No. 1358-18

Joana D'Arc Mendes em relação ao Brasil¹

07 de dezembro de 2018

I. INTRODUÇÃO

1. Em 12 de novembro de 2018, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (“a Comissão Interamericana”, “a Comissão” ou “a CIDH”) recebeu um pedido de medidas cautelares apresentado pela senhora Joana D’Arc Mendes (“a beneficiária proposta”) e pela senhora Mariana Tavares Ferreira (“a solicitante”), instando a CIDH a requerer que a República Federativa do Brasil (“Brasil” ou “o Estado”) adote as medidas cautelares necessárias para proteger seus direitos à vida e à integridade pessoal. Segundo o pedido, a beneficiária proposta se encontraria em uma situação de risco após receber uma série de ameaças alegadamente relacionadas com seu trabalho como defensora de direitos humanos e sua busca por justiça no caso do seu filho, alegadamente assassinado por policiais, assim como pelas denúncias apresentadas contra grupos de milícia.

2. A Comissão solicitou informação ao Estado, conforme o artigo 25 do seu Regulamento, em 20 de novembro de 2018. O Estado enviou resposta em 30 de novembro de 2018.

3. Após analisar as alegações de fato e de direito apresentadas pelas partes, a Comissão considera que a informação apresentada demonstra *prima facie* que a senhora Joana D’Arc Mendes se encontra em uma situação de gravidade e urgência, posto que seus direitos à vida e à integridade pessoal estão em grave risco. Em consequência, de acordo com o artigo 25 do Regulamento da CIDH, a Comissão solicita ao Brasil que: a) adote as medidas necessárias para proteger os direitos à vida e à integridade pessoal da senhora Joana D’Arc Mendes; b) acorde as medidas a serem adotadas com a beneficiária e sua representante; e c) informe sobre as ações implementadas tendentes a investigar os fatos que deram lugar a adoção da presente medida cautelar e assim evitar a sua repetição.

II. RESUMO DOS FATOS E ARGUMENTOS

1. Informação alegada pela solicitante

4. A beneficiária proposta teria sido testemunha do assassinato do seu filho, Flávio Mendes Pontes, de 16 anos, em 2004, alegadamente por policiais militares. A solicitante alegou que havia três policiais envolvidos. De eles, indica que um continuaria ativo como polícia, o segundo estaria preso condenado por participar da “Chacina da Baixada”, e o terceiro, o policial F.G.L., teria sido condenado, porém estaria foragido.

5. No marco da sua busca por justiça, a beneficiária proposta teria denunciado outros atos de violência em Itaguaí, Rio de Janeiro, onde vive, incluindo denúncias contra milícias. A beneficiária proposta também seria reconhecida por ter participado em um documentário lançado no ano de 2018, denominado “Nossos Mortos Têm Voz”, onde teria denunciado o assassinato do seu filho.

6. Depois do assassinato do seu filho, a beneficiária proposta, junto com seu outro filho D., teria recebido proteção do Estado, no “Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas” (PROVITA) por três anos, até que foi retirada, alegadamente contra a sua vontade. A solicitante assinalou que depois de ser retirada do PROVITA a beneficiária proposta sofreu estigmas por parte

¹ De acordo com o artigo 17.2.a do Regulamento da CIDH, a Comisionária Flávia Piovesan, de nacionalidade brasileira, não participou nem do debate nem da deliberação do presente assunto.

de seus vizinhos e familiares, que teriam medo que sua presença poderia os colocar em risco. Igualmente, afirmou que o filho da senhora Joana D'Arc Mendes, D., já não vivia mais com ela por medo de que lhe passasse o mesmo que passou ao seu irmão. A solicitante afirmou que a beneficiária proposta não pôde voltar a sua casa, porque seu ex-sogro não a deixou, afirmando que “não queria ver o outro neto assassinado”.

7. De acordo com a solicitante, a beneficiária proposta teria enfrentado, em tempos recentes, diversos eventos de risco. Em particular, informou que, cerca de cinco meses atrás, milicianos haviam alvejado a janela por onde ela vendia açaí. Além disso, depois de denunciar no Centro de Direitos Humanos execuções realizadas pela milícia, sua casa teria sido “invadida”. Tais invasores teriam deixado um arranjo de flores em formato de cruz como “recado” a ela cerca de três meses atrás. A beneficiária proposta indicou que entende que tais pessoas continuam entrando em sua casa uma vez que tem encontrado objetos que foram mudados de lugar ou porque escutaria passos no teto.

8. Igualmente, a solicitante informou que a beneficiária proposta foi testemunha da execução de três jovens por um “grupo de extermínio” que atua na sua região. Nessa oportunidade, ela teria sido ameaçada com um fuzil apontado na sua direção, e lhe teriam dito “se retire se não vai levar bala”. Em outra ocasião, quando a beneficiária proposta teria encontrado com integrantes do “grupo de extermínio” pela rua, tais pessoas teriam lhe dito “[v]ocê é muito abusada, não falei que não era para você passar! Depois morre aí e não sabe porquê”.

9. Segundo a solicitação, em 8 de novembro de 2018, ao voltar de um debate sobre o documentário que teria participado a beneficiária proposta (supra para. 5), alegadamente se encontrou com o policial foragido supostamente condenado pelo assassinato do seu filho, F.G.L., e outra pessoa que lhe acompanhava em um vagão do metro. O ex-policial e a outra pessoa teriam se posicionado na frente dela a encarando fixamente, enquanto ela tentava chamar a atenção de outro defensor de direitos humanos que estava no mesmo vagão, pois ambos voltavam do debate. A beneficiária proposta teria tido dificuldade de chamar ao seu companheiro porque o acompanhante de F.G.L. alegadamente observava tudo que ela fazia no telefone. A solicitante alegou que a senhora Joana D'Arc Mendes conseguiu avisar seu colega sobre o que estava acontecendo e ele se aproximou dela. Nesse momento, o senhor F.G.L. e a outra pessoa teriam saído do metro. Diante de tal experiência, a beneficiária proposta teria se sentido ameaçada e com muito medo. A solicitante também informou que a beneficiária proposta e outras mães que haviam se reunido com a CIDH na visita *in loco* em 09 de novembro de 2018 teriam sido intimidadas por policiais ao sair da reunião (não forneceram maiores detalhes).

10. No que se refere a medidas de proteção, a solicitante afirmou que a beneficiária proposta havia solicitado voltar ao programa de proteção a testemunhas (PROVITA). Além disso, teria denunciado sua situação à Defensoria Pública, ao Centro de Direitos Humanos de Nova Iguaçu e ao Secretário de Estado de Direitos Humanos e de Políticas para Mulheres e Idosos.

11. A solicitante afirmou que a beneficiária proposta desenvolveu várias doenças como hipertensão, problemas cardíacos, alopecia, depressão, e teria dificuldade de obter medicamentos. Tais doenças não a permitiriam trabalhar. Ademais, sua atividade informal, de venda de açaí, teria terminado, pois alegadamente as pessoas vinculadas à milícia lhe cobrariam uma taxa para lhe permitir trabalhar. Nessa situação, a beneficiária proposta não teria a possibilidade de sair da região onde vive.

2. Resposta do Estado

12. O Estado informou que a beneficiária proposta esteve sob proteção do Programa “PROVITA” desde junho de 2005 até janeiro de 2008 em razão da sua qualidade de testemunha no processo

criminal relativo ao assassinato do seu filho. Sua desvinculação do Programa se teria dado “[...] em função da falta de elementos comprobatórios quando ao suposto risco apresentado em testemunho”.

13. O Estado forneceu informação sobre o processo criminal ao qual fez referência, afirmando que conta com sentença transitada em julgado “com a absolvição dos acusados”. A sentença fornecida se refere a absolvição do policial acusado J.A.M.F. Em relação ao policial F.G.L., a sentença indica que se teria separado seu processo, adiando seu julgamento. O Estado não forneceu informação adicional sobre o resultado do processo contra F.G.L., nem sobre sua situação atual.

14. Segundo o Estado, a Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos viria proporcionando atenção à beneficiária proposta. O Estado informou que em 21 de junho de 2017, a Assessoria de Direitos Humanos e Minorias (ADHM) do Ministério Público teria acompanhado a senhora Joana D’Arc ao Centro Integrado de Assistência à Saúde da Mulher para atendimento psicológico. Igualmente, o Estado informou, sem detalhar, que a ADHM trasladou o caso à Câmara de cuidados e valorização da vítima do Centro de Mediação, Métodos Autocompositivos e Sistema Restaurativo para avaliar a possibilidade de inserção da beneficiária proposta em projetos existentes na rede de assistência pública. O Estado agregou que contactou a Defensoria Pública do Rio de Janeiro para buscar especial atenção no processo de indenização da beneficiária proposta.

15. Quanto a avaliação da possibilidade de reinserção da beneficiária proposta ao PROVITA, o Estado informou que tal estudo concluiu que “[...] a situação de vulnerabilidade e risco social pela qual passa a Sra. Joana D’Arc foge ao escopo do Programa PROVITA, que atua na proteção de pessoas que vivam em situação de grave ameaça, pelo fato de terem colaborado com inquéritos e processos criminais”. Em suma, segundo a informação fornecida, a beneficiária proposta não cumpriria os requisitos da Lei 9.807/99 que define o funcionamento do PROVITA.

16. Finalmente, o Estado informou que a Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos do Estado do Rio de Janeiro estaria aberta para continuar diálogo com a beneficiária proposta e responder à possíveis dúvidas, incluindo sobre outros programas de proteção, suas funcionalidades e a assistir nos trâmites de inclusão, se ela desejar.

III. ANÁLISE SOBRE OS ELEMENTOS DE GRAVEDADE, URGÊNCIA E IRREPARABILIDADE

17. O mecanismo de medidas cautelares faz parte do papel da Comissão no monitoramento do cumprimento das obrigações de direitos humanos estabelecido no artigo 106 da Carta da Organização dos Estados Americanos. Essas funções gerais de supervisão estão estabelecidas no artigo 41 (b) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também incluída no artigo 18 (b) do Estatuto da CIDH. O mecanismo das medidas cautelares está descrito no artigo 25 do Regulamento da Comissão. De acordo com esse artigo, a Comissão outorga medidas cautelares em situações que são graves e urgentes, e nas quais tais medidas são necessárias para prevenir danos irreparáveis às pessoas.

18. A Comissão Interamericana e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante “a Corte Interamericana” ou “Corte IDH”) estabeleceram repetidamente que medidas cautelares e provisórias têm uma natureza dupla, uma cautelar e uma tutelar. Quanto à tutelar, as medidas buscam evitar danos irreparáveis e preservar o exercício dos direitos humanos. Quanto à natureza cautelar, as medidas cautelares têm o objetivo de preservar uma situação jurídica enquanto estiver sendo avaliada pela CIDH. O propósito da natureza cautelar é preservar os direitos em risco até que a petição que esteja sob análise no Sistema Interamericano seja resolvida. O objeto e finalidade são para garantir a integridade e a eficácia da decisão de mérito e, assim, evitar que os direitos reivindicados sejam violados, situação que poderia tornar inócua ou ineficaz (*effet utile*) a decisão final. Nesse sentido, as medidas cautelares ou provisórias permitem que o Estado em questão cumpra a decisão final e, se necessário, cumpra as reparações ordenadas. Para efeitos de decisão, e em conformidade com o artigo 25.2 do seu Regulamento, a Comissão considera que:

a. a “gravidade da situação” significa o sério impacto que uma ação ou omissão pode ter sobre um direito protegido ou sobre o efeito eventual de uma decisão pendente em um caso ou petição nos órgãos do Sistema Interamericano;

b. a “urgência da situação” é determinada pelas informações que indicam que o risco ou a ameaça são iminentes e podem materializar-se, requerendo dessa maneira ação preventiva ou tutelar; e

c. “dano irreparável” significa os efeitos sobre direitos que, por sua própria natureza, não são suscetíveis de reparação, restauração ou indenização adequada.

19. Na análise dos requisitos acima mencionados, a Comissão reitera que os fatos que motivam uma solicitação de medidas cautelares não precisam ser totalmente verificados. A informação proporcionada, para efeitos de identificar uma situação de gravidade e urgência, deve ser avaliadas de uma perspectiva *prima facie*².

20. Em relação ao requisito de gravidade, a Comissão observa que, segundo o alegado, na região de Itaguaí, Rio de Janeiro, onde vive a beneficiária proposta, haveria uma forte presença de milícias e outros grupos armados ilegais. Em tal marco, a beneficiária proposta teria enfrentado há anos atrás o assassinato do seu filho, após o qual teria impulsionado uma série de ações e interposto denúncias em relação a outros casos. Naquele momento, o Estado teria reconhecido a situação de risco da beneficiária proposta, incorporando-lhe ao programa PROVITA, para vítimas e testemunhas, entre 2005 e 2008.

21. Segundo o informado, desde pelo menos cinco meses, a situação de risco da beneficiária proposta teria aumentado mediante alegadas extorsões por parte de membros de uma alegada milícia, supostas invasões a sua casa, assim como uma ameaça de morte relacionada alegadamente a ter presenciado a execução de três jovens por um “grupo de extermínio”. Ademais, a beneficiária proposta teria sofrido de maneira recente disparos na janela da sua casa e encontrado um arranjo de flores em forma de cruz também na sua casa. O anterior somado ao alegado encontro intimidante que a beneficiária proposta teria tido com um dos ex-policiais que ela considera relacionado com o assassinato do seu filho.

22. Diante de tais indícios de risco, a Comissão toma nota que o Estado informou entre outras ações, que teria avaliado a possibilidade de reinserção dela no Programa PROVITA. A Comissão não conta com informação sobre a data precisa em que se teria obtido o resultado de tal avaliação, sem embargo, tendo em conta que a mesma foi solicitada em julho de 2017, entende que dataria de tempos atrás, de tal forma que em princípio não representaria a situação de risco atual. Por outra parte, no que se refere a adequação do programa, a Comissão entende que a incorporação ao mesmo estaria relacionado com a participação de uma pessoa em um processo penal e sua qualidade de vítima e/ou testemunha associada às fontes de risco. Ao respeito, a Comissão considera pertinente assinalar o indicado com anterioridade em relação a que tais programas têm por ponto de “partida para a implementação de uma medida de proteção, [...] a presunção de um perigo para a integridade ou a vida como consequência de sua participação em uma causa penal”³ Porém, o risco para pessoas, entre elas, defensoras de direitos humanos, pode provir de diversas fontes que não necessariamente estejam ligadas as mencionadas qualidades. Em relação ao anterior, a Comissão recorda que “[...] qualquer

² Ao respeito, por exemplo, se referindo a medidas provisionais, a Corte Interamericana tem considerado que tal padrão requer um mínimo de detalhe e informação que permitam apreciar *prima facie* a situação de risco e urgência. Corte IDH, *Assunto sobre crianças e adolescentes privados de liberdade no “Complexo do Tatuapé” da Fundação CASA*. Solicitação de ampliação de medidas provisionais. Medidas provisionais em relação ao Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 4 de julho de 2006. Considerando 23. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem_se_03.pdf

³ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras en las Américas*, 31 de dezembro de 2011, para. 500.

autoridade que tome conhecimento de uma situação de risco em relação a uma pessoa defensora⁴ deve identificar e valorar se a pessoa objeto de ameaças requer medidas de proteção”.⁵

23. Com base na informação fornecida no processo, mais além do que conhecer que a situação da beneficiária proposta não se ajustaria aos supostos para vinculação ao PROVITA, a Comissão não conta com informação que indique que a situação de risco da beneficiária proposta teria sido analisada de maneira integral, tendo em conta aspectos relacionados a sua situação de risco como resultado de suas atividades de defesa de direitos humanos, ou, entre outros aspectos, o contexto da zona, a seu alegado testemunho na comissão de delitos, assim como os sérios indícios de risco informados de maneira recente. Além disso, a Comissão valora as diligências e gestões realizadas em diversas entidades para buscar incluir a beneficiária proposta em programas de assistência, incluindo atenção de saúde psicológica e apoio em um processo dirigido a receber indenização. Sem embargo, ao momento da presente análise, não se conta com informação que desvirtue os elementos de risco informados ou indique que a situação de risco alegada teria sido mitigada. A Comissão em tais circunstâncias constata que a beneficiária proposta, ao dia de hoje, não contaria com medidas de proteção.

24. A Comissão considera que desde o standard *prima facie* aplicável ao mecanismo de medidas cautelares, se encontra suficientemente acreditada a existência de uma situação de grave risco a respeito dos direitos à vida e à integridade pessoal da senhora Joana D’Arc Mendes.

25. Quanto ao requisito de urgência, a Comissão considera que se encontra cumprido em vista da continuidade, proximidade e atualidade das ameaças alegadas, as quais sugerem que a senhora Joana D’Arc Mendes poderia se ver exposta a possíveis agressões contra ela a qualquer momento, principalmente tendo em conta que atualmente seguiria desempenhando seu trabalho de denúncia de violações de direitos humanos.

26. A respeito do requisito de irreparabilidade, a Comissão considera que se encontra cumprido, já que a possível violação dos direitos à vida e à integridade pessoal constituem a máxima situação de irreparabilidade.

IV. BENEFICIÁRIA

27. A Comissão declara que a beneficiária da presente medida cautelar é a senhora Joana D’Arc Mendes.

V. DECISÃO

28. À luz dos antecedentes assinalados, a CIDH considera que o presente assunto reúne *prima facie* os requisitos de gravidade, urgência e irreparabilidade contidos no artigo 25 do seu Regulamento. Em consequência, a Comissão solicita ao Brasil que:

- a) adote as medidas necessárias para proteger os direitos à vida e à integridade pessoal da senhora Joana D’Arc Mendes;
- b) acorde as medidas a serem adotadas com a beneficiária e sua representante; e

⁴ Segundo a jurisprudência da CIDH, a “[...] identificação da qualidade de uma pessoa como defensora de direitos humanos se deve determinar de acordo com as ações realizadas pela mesma e não em função de outros aspectos”. Veja CIDH, Joaquín Mejía Rivera e família em relação à Honduras, Resolução 4/2018, Medida Cautelar No. 1018-17, 28 de janeiro de 2018, para 33. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/4-18MC1018-17-HO.pdf>.

⁵ Veja CIDH, Joaquín Mejía Rivera e família em relação à Honduras, Resolução 4/2018, Medida Cautelar No. 1018-17, 28 de janeiro de 2018, para 33. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/4-18MC1018-17-HO.pdf>.

c) informe sobre as ações implementadas tendentes a investigar os fatos que deram lugar a adoção da presente medida cautelar e assim evitar a sua repetição.

29. A Comissão solicita ao Governo de Sua Excelência que tenha por bem informar a Comissão, dentro do prazo de 15 dias contados a partir da data da presente comunicação, sobre a adoção de medidas cautelares concordadas e atualizar tal informação de forma periódica.

30. A Comissão ressalta que, de conformidade com o artigo 25(8) do Regulamento da Comissão, a outorga de medidas cautelares e sua adoção pelo Estado não constituem pré-julgamento sobre a possível violação dos direitos protegidos na Convenção Americana e outros instrumentos aplicáveis.

31. A Comissão instrui a sua Secretaria Executiva a notificar a presente Resolução ao Estado do Brasil e à solicitante.

32. Aprobado em 07 de dezembro de 2018 por: Margarette May Macaulay; Presidenta; Esmeralda Arosemena de Troitiño; Primera Vice-Presidenta; Francisco José Eguiguren Praeli; Joel Hernández García; Antonia Urrejola Noguera.

María Claudia Pulido
Secretaria Ejecutiva Adjunta