



**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO, RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS**

ARTIGO 19, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 10.435.847/00015-2, com sede na Rua João Adolfo, 118 – conjunto 802, CEP 01050020, Centro, São Paulo/SP, representada por sua procuradora(doc. 01 e 02); **CONECTAS DIREITOS HUMANOS**, associação sem fins lucrativos qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 04.706.954/0001-75, com sede na Avenida Paulista, 575, 19º andar, São Paulo/SP, representada por seus procuradores(doc. 03 a 05); **INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM)**, entidade de âmbito nacional não governamental sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 68.969.302/0001-06, com sede na cidade de São Paulo/SP, Rua Onze de Agosto, n o 52, Centro, São Paulo, representado neste ato por seu diretor-executivo, Cristiano Maronna, nos termos de seu Estatuto Social e Ata de eleição (doc. 06 e 07), nos termos do art. 130-A, §2º, I e III, da Constituição Federal e do art. 138 e seguintes, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, apresentar

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

a fim de que o Conselho Nacional do Ministério Público tome as medidas necessárias à harmonização da atuação institucional do Ministério Público de São Paulo à Resolução 20/2007 no que tange ao uso das forças policiais na limitação do direito de manifestação e associação pelo Governo do Estado de São Paulo.

1. INTRODUÇÃO

Desde junho de 2013, a cidade de São Paulo é ponto focal de uma nova onda de protestos populares que tomaram as ruas do país. Desde então, também, é generalizada a revolta popular quanto à atuação policial nos protestos pela cidade. Nestes quatro anos, a sociedade civil busca diálogo constante com as forças de segurança a fim de garantir o direito de livre reunião e manifestação, com pouco sucesso. As inúmeras denúncias pela sociedade civil e veículos de comunicação também não alcançam qualquer resposta. Na busca por políticas de atuação estatal em protesto mais garantidas do direito de livre reunião e expressão, o Ministério Público de São Paulo apresenta um padrão de atuação, infelizmente, aquém dos melhores padrões de origem constitucional, internacional, legal e funcional.

A ampla repressão dos protestos em São Paulo, no ano de 2013, com pessoas feridas e presas arbitrariamente, foi o estopim da revolta por todo o território nacional.^{1 2} Entretanto, mesmo após as intensas represálias acerca da atuação policial à época, os anos seguintes não mostraram nenhuma melhora nesta abordagem; pelo contrário, conforme eventos de grandes proporções, como a realização da Copa do Mundo em 2014, tornaram-se o mote de novas ondas de protestos, a violência policial apenas sofisticou-se. Dessa forma, o cenário de agressões generalizadas visto em 2013 deu lugar a novas técnicas de repressão, como o envelopamento e o caldeirão de hamburgo, além de novas estratégias para inviabilizar a ocorrência de manifestações. Assim, conclui-se que após o final do período de

¹ Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130604_protestos_saopaulo_mdb_dt

² Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/20/em-dia-de-maior-mobilizacao-protestos-levam-centenas-de-milhares-as-ruas-no-brasil.htm>

maiores protestos, a continuidade e aprimoramento das violações demonstram que pouco se avançou no sentido de maior controle popular sobre as atividades das forças de segurança.³⁴⁵

Passados estes 04 anos desde o início da onda de protestos, absolutamente nenhum policial foi responsabilizado por excessivo uso da força em protestos, e foram escassos os procedimentos judiciais abertos pelo Ministério Público de São Paulo, bem como foram raros os procedimentos extrajudiciais de recomendações para a garantia do direito de livre manifestação e reunião apresentados pelo Ministério Público de São Paulo ao Executivo estadual.

Neste cenário, é incerto para os manifestantes quais são as ferramentas e meios legais existentes para cuidar dos casos de abuso da polícia, considerando a ineficácia do controle interno da atividade policial e a ausência de um efetivo controle externo da atividade policial, a ser realizado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo.

A título de demonstração fática do cenário de violações descrito serão utilizados exemplos retirados de manifestações ocorridas em Janeiro de 2016, cujos ocorridos são representativos do alto nível de repressão policial, bem como dos referidos elementos de sofisticação nas violações contra o direito de protesto.

2. DO DESCUMPRIMENTO DOS PARÂMETROS NACIONAIS E INTERNACIONAIS PARA O USO DA FORÇA EM PROTESTOS

³ Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140216_investigacao_pm_protestos_mm_lgb.shtml?ocid=wspor_all_smc_facebook_mkt_gn_policia_na

⁴ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/02/1416716-agressoes-por-policiais-em-protestos-nao-foram-punidas-veja-reportagem.shtml>

⁵ Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/02/opinion/1449066005_159828.html

No dia 12 de janeiro de 2016⁶, cerca de 500 pessoas preparavam-se para iniciar demonstração democrática organizada pelo Movimento Passe Livre contra o iminente aumento das passagens. A reunião havia sido marcada dias antes, através de redes sociais de ampla divulgação. Por volta das 14 horas daquele dia, a Polícia Militar, devidamente notificada, compareceu ao evento e o cercou, com contingente de cerca de 300 homens⁷⁸. Enquanto o Oficial responsável dialogava com alguns líderes da reunião, sem que houvesse qualquer tipo de depredação de patrimônio público ou privado, qualquer ofensa à integridade física dos policiais, os policiais presentes optaram por dispersar o ato com o uso da força menos letal. Não houve relatório oficial apresentado sobre a ação ou a justificação para o uso da força, nos moldes da Lei 13.060/2014.

A situação inexplicável descrita acima se repete, em maior ou menor grau, desde 2013, à época dos grandes protestos iniciados naquele junho. Naquele ano, para além da repressão generalizada e desproporcional amplamente documentada, policiais percorriam as ruas em busca de jovens que tivessem saído das marchas, realizando as ilegais “prisões para averiguação”, como admitiu, à época, o tenente coronel Ben Hur Junqueira Neto. Diante desse reconhecimento público, várias entidades encaminharam uma notícia-crime ao Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, na esperança de que se apurasse a conduta dos policiais.⁹ Tal procedimento foi arquivado pelo Procurador Geral de Justiça, único responsável pela responsabilização de membros da alta cúpula do executivo.

Enquanto órgão do Estado Democrático de Direito, a polícia tem suas ações controladas pelos princípios constitucionais reproduzidos no complexo sistema jurídico pátrio. Para preservar o princípio da legalidade, talvez o principal do serviço público, é

⁶ Disponível em: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2016/01/13/el-pais-policia-sufoca-manifestacao-do-mpl-contra-alta-da-tarifa-em-sao-paulo/>

⁷ Número oficial indisponível.

⁸ <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/01/21/mpl-quinto-dia-protestos-2016-sao-paulo.htm>

⁹ Após repressão, MPL, Conectas, e outras 16 entidades apresentam denúncias contra polícia e Governo de São Paulo - Conectas Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/justica/noticia/apos-repressao-mpl-conectas-e-outras-16-entidades-apresentam-denuncias-contra-policia-e-governo-de-sao-paulo>>. Acesso em: 21 set. 2016.

necessário que tais regras sejam claras e transparentes à sociedade, garantindo o debate público sobre as melhores práticas a conduzir a ação estatal.

Embora permeada por segredos e obscuridades que insistem em existir a despeito da recente legislação de acesso à informação, as forças de segurança produzem alguns documentos públicos a fim de demonstrar, no papel, seu comprometimento com as melhores práticas construídas em padrões internacionais e debates políticos nacionais. Na prática, tais documentos são reiteradamente desrespeitados e a atuação do Ministério Público no sentido de cobrar o respeito a estes regramentos é tímida.

Entretanto, na maior parte dos casos, sequer se tem conhecimento da existência de normativas que de fato orientam a atuação policial em protestos, pois, sob alegações genéricas de sigilo, a existência e o conteúdo destes documentos não são publicizados. Isso demonstra o grave problema relativo à falta de transparência em assuntos de segurança pública, em geral, e especificamente na tratativa de protestos sociais.

A opacidade das informações a respeito desta temática ficou evidenciada a partir de uma pesquisa da ARTIGO 19¹⁰, em que foram encaminhados pedidos de informação a respeito da existência de protocolos de atuação policial em protestos para todos os estados do Brasil. Na ocasião, apenas 2 estados encaminharam as normativas, que foram consideradas insuficientes. Dentre os outros estados, suas respostas variaram entre respostas genéricas, respostas que indicaram não haver um protocolo nesse sentido e respostas que apontaram para a existência destes documentos, mas não os disponibilizaram. O estado de São Paulo insere-se no último tipo de resposta, o que reforça sua já descrita ausência de transparência. No mesmo sentido, por exemplo, vale destacar que no início de 2016, o

10 O relatório “Repressão às escuras: uma análise sobre transparência em assuntos de segurança pública e protestos” pode ser acessado no seguinte link: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/04/Repress%C3%A3o-%C3%A0s-Escuras-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-sobre-transpar%C3%Aancia-em-assuntos-de-seguran%C3%A7a-p%C3%BAblica-e-protestos-ARTIGO-19-2.pdf>

governo do estado determinou o sigilo de diversas informações relativas à Polícia Militar e suas atividades.¹¹

A impossibilidade de se conhecer os parâmetros objetivos que regem a atividade policial inviabiliza o controle social sobre estas práticas, o que se relaciona diretamente com a continuidade do ciclo de violações previamente demonstrado. Dessa forma, é essencial que as regras já existentes acerca da temática sejam de acesso público. Além disso, é necessário avançar no sentido do estabelecimento de uma norma geral que parametrize o policiamento dos protestos sociais de acordo com padrões internacionais de direitos humanos.

Dentre os parâmetros já construídos internacionalmente, ressalta-se, por exemplo, o Relatório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos – “Medidas efetivas e melhores práticas para garantir a promoção e proteção dos direitos humanos no contexto de protestos pacíficos”¹². Pode-se citar também o Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos¹³ do ano de 2015, que dedica um capítulo específico à problemática do uso da força e sua padronização de acordo com princípios internacionais de direitos humanos. O Informe, por sua vez, tem como grande referência os Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e das Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei¹⁴, documento da Organização das Nações Unidas cujo ponto central pode ser exemplificado pelo seguinte trecho:

“PRINCÍPIO 11

As normas e regulamentos sobre o uso de armas de fogo pelos responsáveis pela aplicação da lei deverão incluir diretrizes que:

11 Fonte: <http://noticias.r7.com/sao-paulo/apos-prometer-transparencia-governo-de-sp-impoe-sigilo-de-15-anos-sobre-efetivo-das-companhias-da-pm-24042016>

12 Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.28.pdf>

13 Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeanual2015-cap4a-fuerza-es.pdf>

14 Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/segurancapublica/principios_basicos_arma_fogo_funcionarios_1990.pdf

- (a) Especifiquem as circunstâncias nas quais os responsáveis pela aplicação da lei estão autorizados a trazer consigo armas de fogo e determinem os tipos de armas e munições permitidas;
- (b) Garantam que as armas de fogo sejam usadas apenas em circunstâncias apropriadas e de modo a reduzir o risco de dano desnecessário;
- (c) Proibam o uso de armas de fogo e munições que causem ferimentos injustificáveis ou representem riscos injustificáveis; (...)' ,

Entre as regras nacionais para controlar a das forças de segurança, podemos destacar a Portaria Interministerial nº 4226/2010, que positiva as Diretrizes Sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Agentes de Segurança Pública; e o Manual de Controle de Distúrbios Cívicos, documento interno da polícia militar que orienta suas ações, na sua visão, sob o prisma das garantias constitucionais às quais a organização existe para salvaguardar.

O contexto de aprimoramento das violações ao direito de protesto e a utilização de novas formas para inviabilizar a realização de manifestações revela-se pelo uso indevido da força, mas também por uma série de outros aspectos, descritos a seguir.

2.1. Da Determinação de Trajeto pela Polícia

No início de passeata realizada no dia 12 de janeiro, a Secretaria de Segurança Pública, através da PMESP, tentou criar limitação inidônea a direito constitucional. Embora a manifestação estivesse publicamente marcada a uma semana dos fatos, sendo o fato notório e de óbvio conhecimento das forças de segurança, não houve aviso prévio quanto à inédita e imprevista obrigação.

O Supremo Tribunal Federal já determinou, na ADI 1969-4/DF e na ADPF 187, que não é dado ao poder executivo construir limitações ao direito constitucional de manifestações pacíficas em local público. Outras cortes internacionais¹⁵ também já se posicionaram no sentido de que o direito de reunião pode implicar, lícitamente, a interrupção do trânsito, independentemente da densidade do fluxo de veículos da via pública ocupada

¹⁵ A exemplo da Corte Europeia de Direitos Humanos no Acórdão 10877/04, em que a Rússia foi condenada por dissolver manifestação para liberar o fluxo de veículos e pessoas; e, da Corte Europeia de justiça, no Acórdão do Processo C-112/00, em que foi confirmada a legalidade de uma manifestação pública que bloqueou por cerca de 30 horas a Auto-Estrada de Brenner, na Áustria.

ou do tempo de duração da reunião, devendo o Estado tolerar esses inconvenientes urbanos, eis que integram o exercício de um direito. Isso porque considera-se que é da própria natureza do exercício do direito de reunião e protesto a provocação de um certo nível de incômodo social, algo necessário para que as reivindicações veiculadas obtenham a devida atenção e sejam efetivas. Dessa forma, O Comitê de Direitos Humanos da ONU é claro no sentido de afirmar que a exigência de notificações prévias só é legítima na medida em que permita às autoridades que facilitem adequadamente a realização das manifestações, não devendo servir a nenhum outro propósito (como uma autorização prévia).¹⁶

Até mesmo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos¹⁷ já se manifestou no sentido de que a liberdade de expressão não deve sofrer censura prévia, interferência ou pressão direta ou indireta e o Relator Especial da ONU em Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais sugere que deve haver uma presunção da possibilidade do exercício do direito de reunião, cujas limitações devem estar prescritas em lei¹⁸.

De qualquer forma, dispersar uma manifestação pacífica por falta de consenso quanto ao trajeto é impedir o exercício do direito, que, segundo o texto constitucional, não está sujeito a autorização, mas apenas a um aviso prévio, cujo objetivo manifesto seja a viabilização do exercício do direito de reunião por parte das autoridades públicas, e não a sua supressão. Vale reiterar, nesse ponto, que o referido aviso se deu nos termos das novas dinâmicas sociais de protestos, por meio da ampla divulgação pelo meio virtual. Dessa forma, a justificativa para a repressão da manifestação com base na discordância quanto ao seu trajeto esbarra em uma exigência de autorização para o exercício do direito fundamental de reunião, algo flagrantemente contrário à Constituição Federal e aos padrões internacionais de direitos humanos.

¹⁶ The HR Committee, *Kivenmaa v. Finland*, Communication No. 412/1990, CCPR/C/50/D/412/1990, March 1994, para 9.2.

¹⁷ Princípios 10 e 11 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu 108º período ordinário de sessões, celebrado de 16 a 27 de outubro de 2000.

¹⁸ Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, A-HRC-17-28, F, 119, 3.

Não bastasse a clara ilegalidade das restrições impostas de maneira arbitrária unicamente ao Movimento Passe Livre, a ação policial sem provocação foi repleta de abusos e táticas de repressão cruel.

2.2. Da Violência Contra Veículos de Mídia

Também tem sido amplamente noticiada a violência sofrida por comunicadores que cobrem manifestações públicas. Desnecessário, por tão claros, repisar todas as garantias inerentes ao trabalho de reportagem atrelado ao exercício do direito de livre expressão e acesso à informação.

A ABRAJI – Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – publicou nota expondo o nome e breves relatos de repórteres feridos pela Polícia Militar de São Paulo durante o massacre à tentativa de ato do dia 12¹⁹, na qual discrimina os abusos sofridos por repórteres assim discriminados. Entre aos abusos abertamente direcionados às equipes de reportagem, temos: ferimentos por estilhaços de bombas de efeito jogadas muito perto das vítimas; requerimento abusivo de credenciais e negativa de identificação; impedimento de fuga da área de explosões, mesmo após identificação; agressão por cassetete após negativa de mostrar as fotos tiradas a policial; bombas de gás jogadas em aglomerações de repórteres após a debandada da maior parte de manifestantes.

Percebe-se que são diversos atos ocorridos em tão pouco tempo. Se alguns poderiam ser considerados como danos colaterais da violenta dispersão da manifestação – o que já evidenciaria a desproporcionalidade da ação policial – outros demonstram claro intuito de intimidar repórteres no exercício de suas funções profissionais e, dessa maneira, impedir a cobertura das manifestações e o livre fluxo de informações, principalmente a respeito da atuação policial nos protestos.

Neste ponto, ressalta-se que uma das únicas ações positivas efetuadas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo no sentido de exercer seu papel constitucional de controle externo da polícia deu-se em resposta a este contexto de violações contra comunicadores. Nesse sentido, a Promotoria de Direitos Humanos do MP-SP emitiu, em 15

¹⁹ Disponível em: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=3333

de março de 2017, Recomendação²⁰ voltada à Polícia Militar do Estado de São Paulo para que adeque sua atuação frente a comunicadores em protestos aos padrões constitucionais e internacionais.

No documento, além de recomendações específicas acerca de determinados aspectos da atividade dos comunicadores, o MP-SP exige a elaboração de um protocolo para *“regular a atuação dos policiais militares em face de profissionais de imprensa e comunicadores em geral, de modo a garantir que a atuação da Corporação seja voltada à proteção daqueles profissionais”*. Esta Recomendação encontra-se no bojo de um Inquérito Civil Público instaurado com o objetivo de apurar as referidas violações contra este grupo no contexto de protestos sociais.

Vale ressaltar, entretanto, que, muito embora seja de extrema importância a referida Recomendação, trata-se de uma iniciativa isolada da Procuradoria de Direitos Humanos do MP-SP, que não reflete a tônica da atuação ministerial frente às inúmeras denúncias de violações no contexto de protestos sociais.

2.3. Da Tática de envelopamento e do “Caldeirão de Hamburgo”

Em alguns protestos, o que se tem visto é a utilização da tática de “envelopamento”, em que batalhões da tropa cercam as manifestantes, bloqueando todas as rotas de fuga no momento que seria de dispersão do protesto. E mais, em diversas ocasiões aqueles que tentaram sair foram alvejados por tiros de balas de borracha, bombas de gás lacrimogêneo e golpes de cassetetes.

A simples lógica dita que prender uma grande aglomeração de pessoas em um espaço limitado e submetê-la a grandes quantidades de substâncias de efeito moral causa sério risco à integridade física de todos os presentes, causando pânico, pisoteamentos, entrada forçada em edifícios locais para refúgio e confronto forçado com as forças de segurança.

20 Disponível em: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/03/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-Seguran%C3%A7a-de-Comunicadores-em-Protestos-.pdf>

Neste sentido, todos os parâmetros internacionais condenam a prática de envelopamento. O Manual da polícia para estas situações não é diferente:

3.2.1 - Vias de fuga: o conhecimento prévio do local do distúrbio é de suma importância para permitir o deslocamento e a aproximação da tropa por vias de acesso adequadas de modo a assegurar vias de fuga aos manifestantes. Quanto mais caminhos de dispersão forem dados à multidão mais rapidamente ela se dispersará. A multidão não deve ser pressionada contra obstáculos físicos ou outra tropa pois ocorrerá um confinamento de consequências violentas e indesejáveis

Outra tática semelhante ao envelopamento e que também foi aplicada neste contexto é o chamado “caldeirão de Hamburgo” ou “kettling”, que consiste em cercar pequenos grupos de manifestantes, por vezes por um período de horas, sem garantir-lhes acesso a água, alimentos ou mesmo contato com outras pessoas ou com seus advogados. Não raro, este tipo de tática tem como resultado a realização de diversas detenções arbitrárias dentre os manifestantes cercados.

2.4. Da Dispersão por Força antes de Aviso Público

É consectário lógico das determinações de uso escalonado da força, em consonância com os princípios de razoabilidade e necessidade para uso de armas menos letais, que haja aviso claro e direto antes do uso de violência.

No dia 12, filmagens mostram²¹ o momento em que, durante a negociação entre o Movimento e o oficial da PMESP responsável, explode a primeira bomba atirada pela polícia. A partir daí, mesmo sem qualquer claro risco à propriedade ou integridade de policiais e terceiros, a PM atirou uma bomba de efeito moral a cada 7 segundos, disparando 49 bombas em seis²² minutos de ataque.

21 <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/01/14/pm-descumpriu-manual-antidisturbio-em-ato-contr-aumento-de-tarifas.htm>

22 <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/01/13/pm-lancou-uma-bomba-a-cada-sete-segundos-na-paulista-para-dispersar-o-ato-do-mpl.htm>

Mesmo veículos de imprensa e especialistas que acreditam que é necessário o prévio acordo quanto ao trajeto de determinado protesto são uníssonos ao reprovar a desproporcionalidade da força empregada pela polícia na operação.

3.2.3 - Ordem de dispersão: sempre que possível o Cmt da tropa de CDC deve, através de amplificadores de som, alto-falantes das viaturas ou utilizando megafones, incitar os manifestantes a abandonarem pacificamente o local. Essa proclamação deve ser feita de modo claro em termos positivos e incisivos. Os manifestantes não devem ser repreendidos, desafiados ou ameaçados, mas devem sentir firmeza da decisão de agir da tropa, caso não seja atendida a ordem de dispersão.

2.5. Da presença da Tropa de Choque de Maneira Preventiva

A presença da Tropa de Choque de maneira ostensiva nas manifestações é irresponsável, pois intimida aqueles que exercem o direito constitucional de reunião pacífica e aumenta em muito o risco de confronto violento, visto que aumenta a sensação de encurralamento de um grande número de pessoas em um pequeno espaço.

Para mais que isso, a Polícia faz uso da já mencionada tática de envelopamento, construindo um cerco à manifestação, confinando os manifestantes e impedindo a livre circulação de pessoas e, fatalmente, limitando o direito de reunião e escalando o risco de confronto.

Deste modo, ecoando parâmetros internacionais, a prática de emprego ostensivo da Tropa de Choque em manifestações é corretamente vedada pelo Manual para controle de distúrbios civis, único documento interno disponível para debate público quanto à atuação da polícia perante protestos:

2.4 - As reuniões pacíficas, legais e autorizadas mesmo com a possibilidade de uma transformação devido a diversos fatores, como por exemplo o exaltamento, não deve ser acompanhada preventivamente no local da ocorrência pela tropa especializada em CDC.

2.6. Do Uso Indiscriminado e Prioritário de Armas Menos Letais

Na manifestação do dia 12 de janeiro de 2016, a polícia utilizou-se de uma bomba a cada sete segundos.²³ São diversos os casos de ferimento por estilhaços de bombas de efeito moral, e diversos os vídeos de policiais atirando-as a poucos centímetros de cidadãos desarmados e em aparente postura passiva, muitos tentando sair da área sendo dispersa.²⁴

Estes casos somam-se a uma série de outros exemplos emblemáticos ocorridos antes e depois de janeiro de 2016. Pode-se citar, por exemplo, o fotógrafo Sérgio Silva²⁵, que perdeu seu olho esquerdo após ser atingido por uma bala de borracha enquanto cobria um protesto em junho de 2013. De forma semelhante, a estudante Deborah Fabri foi atingida por estilhaços de bombas de efeito moral durante participação em uma manifestação em agosto de 2016²⁶, o que ocasionou a perda da visão de um de seus olhos. Diversos outros casos semelhantes vem sendo documentados e revelam o completo desrespeito aos padrões internacionais sobre o uso da força policial.

O Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei da ONU estabelece critérios de razoabilidade, proporcionalidade e necessidade para a utilização do uso da força por agentes estatais da segurança pública.

Especificamente no contexto de manifestações públicas, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos estabelece em seu Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos que os Estados devem assegurar que o uso da força em manifestações públicas seja excepcional, de maneira a não restringir o exercício do direito fundamental.

A Comissão assinalou que os Estados devem assegurar medidas administrativas de controle, que garantam que o uso da força em manifestações públicas será excepcional e em circunstâncias estritamente necessárias, e que devem estabelecer medidas especiais de

²³ <http://tv.estadao.com.br/outros,pm-explode-1-bomba-a-cada-7-segundos-na-paulista,532306>

²⁴ <http://ponte.org/atingido-por-bomba-da-pm-durante-protesto-em-sp-jovem-corre-o-risco-de-perder-o-dedo/>

²⁵ Fonte: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/18/politica/1471471818_316149.html

²⁶ Fonte: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/09/ferida-em-ato-contra-temer-em-sp-diz-que-perdeu-visao-do-olho-esquerdo.html>

planejamento, prevenção e investigação a fim de determinar o possível uso abusivo da força neste tipo de situações.

Observa-se que a PMESP não observou o princípio da proporcionalidade, em seus postulados decorrentes – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito - no uso da força violando a integridade física e psíquica das pessoas ali reunidas que exerciam direitos fundamentais.

3. DA OMISSÃO NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL EM PROTESTOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO

O Ministério Público é o encarregado constitucionalmente para ‘exercer o controle externo da atividade policial’. A exclusiva legitimidade, contida no Artigo 129, VII, da Carta Magna, é obrigação do órgão e um dos mais importantes mecanismos de freios e contrapesos do Estado Democrático de Direito.

É evidente que o controle externo da atividade policial não pode se restringir à persecução penal de alguns policiais de baixa patente. Reduzir a atuação ministerial à investigação da conduta potencialmente criminosa de indivíduos que integram a corporação é, de uma só vez, apequenar a importante função ministerial e fazer vistas grossas aos graves problemas estruturais e de comando que vicejam na instituição. Por exemplo, no exercício desse múnus constitucional, caberia ao parquet cobrar informações e transparência dos Procedimentos Operacionais Padrão, exigir a abstenção de procedimentos que transbordem para a violação de direitos fundamentais, exigir a adoção de prática policial que não viole o direito de manifestação, mas que o garante em sua plenitude, mover ações de improbidade administrativa, editar recomendações para que a instituição adapte aos padrões democráticos os regimentos herdados da ditadura, exigir respeito à dignidade da pessoa humana nos violentos treinamentos impingidos a seus integrantes.

Para a situação de manifestação social, como as aqui relatadas, muito embora seja um dos momentos de maior tensão entre policiais e cidadãos no exercício de direito

constitucional, inerentemente aumentado nas grandes cidades pelas escalas populacionais, não há nenhuma diretriz ministerial que regule a atuação do órgão.²⁷

Vale ainda lembrar a leitura que o *Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais* fez sobre o controle externo da atividade policial, cristalizada por meio do “Manual Nacional de Controle Externo da Atividade Policial: o Ministério Público olhando pela Sociedade”. No documento, a atividade policial é reconhecida como essencial à promoção da segurança pública e à efetivação dos direitos fundamentais, o que, indiscutivelmente, concerne ao interesse público.²⁸

Em muitos casos, na falta de claro órgão independente para fiscalizar a ação policial e os abusos contra o direito de manifestação, é comum que vítimas se dirijam à Defensoria Pública buscando responsabilização dos agentes públicos, prevenção de novas e reiteradas ilegalidades e reparação de danos. Buscando parametrizar a atuação da polícia e no intuito de barrar procedimentos ilegais violadores do direito de reunião e de manifestação, a Defensoria Pública, por exemplo, ajuizou uma Ação Civil Pública, a qual alcançou sentença positiva (processo nº 1016019-17.2014.8.26.0053, 10ª Vara da Fazenda Pública da Capital). Importante frisar que o parecer inicial do Ministério Público de São Paulo nesta ação foi pelo seu descumprimento; nova manifestação exarada pela Promotoria de Direitos Humanos opina pela procedência da ação.

Na verdade, segundo a Lei 8.625/93 e Lei Complementar 734/93 do Estado de São Paulo, o Ministério Público deve exercer suas múltiplas funções nesse controle da atividade policial, sendo certo que apenas uma dessas funções é a investigação de condutas criminais de indivíduos da corporação. A Resolução 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público regulamentou devidamente como deve se dar tal controle. Já o inciso XIII do Artigo 103 da Lei Orgânica do MPSP exemplifica ferramentas pelas quais o parquet pode exercer o

²⁷ Nesta linha, a atuação do Ministério Público de Pernambuco: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2015/10/mp-entra-com-acao-contr-governo-de-pe-por-atuacao-da-pm-em-protestos.html>

²⁸ Manual nacional do controle externo da atividade policial: o Ministério Público olhando pela Sociedade. Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais. 2ª Edição. Brasília – 2012, p. 14.

controle da atividade policial²⁹. Até o momento, não é claro quantas ferramentas do limitado rol foram exercidas pelo Ministério Público de São Paulo.

3.1. A Representação Nº 66.0725.0000010/2016 AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO

Após a atuação nestes quatro anos em ambiente de efervescência popular, ficou claro para a sociedade civil que a peça fundamental que falta para a construção democrática da atuação policial em protestos é a atuação clara e efetiva do Ministério Público.

Importantes entidades de direitos humanos formularam Representação ao d. Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo em 03 de fevereiro de 2016 a fim de coletar informações quanto à atuação do Ministério Público paulista no exercício do controle externo da atividade policial em situação de manifestações populares. Na ocasião, foram apontados fatos recorrentes de responsabilidade do Secretário de Segurança Pública e da corporação e indivíduos da polícia militar do estado de São Paulo que, somados, caracterizam violação sistemática de direitos. Ao fim, foram formuladas as seguintes demandas, de caráter informativo e requisitório:

- a) que o Ministério Público aponte quais são seus integrantes que têm a função de exercer o controle externo da atividade policial para além da persecução penal;
- b) que o Ministério Público designe membros para estarem presentes na ocasião de novos protestos, sejam quais forem, a fim de averiguar eventuais excessos praticados pela PMESP de maneira independente, atuando no controle externo para além da persecução penal;

²⁹ **XIII** - exercer o controle externo da atividade policial por meio de medidas administrativas e judiciais, podendo, dentre outras;

- a) ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;
- b) ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade de polícia judiciária;
- c) representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;
- d) requisitar à autoridade competente a abertura de inquérito sobre a omissão ou fato ilícito ocorridos no exercício da atividade policial;
- e) receber, imediatamente, comunicação da prisão de qualquer pessoa por parte da autoridade policial estadual, com indicação do lugar onde se encontra o preso e cópia dos documentos comprobatórios da legalidade da prisão.

- c) que o Ministério Público, após a constatação *in loco* desses abusos, apresente de maneira clara e transparente à sociedade, quais as providências serão tomadas a respeito;
- d) que o Grupo de Controle Externo da Atividade Policial (GECEP) informe, de maneira clara, o conjunto de ações, passadas e futuras, direcionadas ao controle da atividade policial em ações de manifestação popular;
- e) Que o Ministério Público esclareça porque os integrantes do GECEP têm delegado o controle externo **concentrado** da atividade da Polícia Militar para o Sistema de Justiça Militar, deixando de colher relatos de violência e abuso da corporação em questão; que este ilustre órgão designe integrantes do Ministério Público para estarem presentes na ocasião de novos protestos, sejam quais forem, a fim de averiguar eventuais excessos praticados pela PMESP de maneira independente e para além da persecução penal;
- f) que o Ministério Público requeira à Polícia Militar que disponibilize os Procedimentos Operacionais Padrão em caso de manifestação popular;

Como se vê, são demandas absolutamente **legítimas e razoáveis**, amparadas na resolução 20/2007 deste Egrégio Conselho Nacional e nas recomendações do Colégio Nacional de Procuradores.

Note-se que **o pedido foi apresentado ao Procurador Geral, por sua competência conforme o Art. 116, V, “a”, da Lei Orgânica do MP paulista, para atuar contra atos de Secretário de Estado ou Chefe de Polícia com status de Secretário de Estado e, nos moldes do Art. 103 da mesma lei, informar qual órgão do Ministério Público é competente para responder aos demais questionamentos.** Neste sentido é a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo:

§ 2º - Cabe ao Ministério Público receber Representação ou petição de qualquer pessoa ou entidade representativa de classe, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e na Constituição Estadual, as quais, obedecido o disposto no parágrafo seguinte serão respondidas no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias.

§ 3º - Toda a representação ou petição formulada ao Ministério Público será distribuída entre os membros da instituição que tenham atribuições para apreciá-

la, observados os critérios fixados pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça

No entanto, o andamento da Representação **extrapola todos os prazos legais** e, até a presente data, não alcançou respostas aos pedidos acima formulados, o que demonstra a falta de interesse daquele órgão em discutir de modo franco e aberto as suas funções.

A atuação inicial do então Procurador Geral, Márcio Elias Rosa, foi de enviar os autos para o Grupo de Atuação Especial no Controle Externo da Atividade Policial (GECEP). Este, mais de um mês após receber o procedimento, sem qualquer fundamentação quanto à sua atuação funcional ou notícia de ações já tomadas, afirma que não instauraria procedimento e informa a existência de Inquérito Civil na Promotoria de Direitos Humanos para a “promoção de mecanismos para redução da letalidade policial”, **escopo diferente do da Representação.**

Por fim, percebe-se que, ao contrário do posicionamento expressado pelo GECEP, no dia 03 de fevereiro, em resposta a peça de informação protocolada pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (nº MP 66.0725.0000010/2016-7)³⁰, a Promotoria de Direitos Humanos havia informado, expressamente, que ela “**não tem atribuição para o exercício do controle externo da atividade policial ou para apurar a prática de crimes**”.

Diante deste argumento, o atual Procurador Geral de Justiça, Gianpaolo Smanio, ora Requerente, promove o arquivamento do feito de maneira automática.

Inconformados diante do arquivamento sumário pelo PGJ, os então peticionantes recorrem ao Egrégio Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo, que reconhece a omissão do Procurador Geral de Justiça e determina que o mesmo responda aos pedidos da Representação, remetendo o feito ao PGJ na data de 10 de agosto.

Somente no dia 06 de setembro, **mais de sete meses após a apresentação inicial da Representação**, o Subprocurador de Assessoria Criminal, órgão ligado ao PGJ, recebe os peticionários para tratar das demandas apresentadas. Na ocasião, **não foi respondido**

³⁰ Cópia Integral dos autos - **Doc. 08**

nenhum quesito apresentado, destacando-se a ausência de relatório das ações cíveis, criminais e administrativas – individuais ou estruturais – tomadas pelo Ministério Público paulista desde o início da onda de manifestações populares de rua iniciada em 2013. Somente foi sinalizada que a criação de promotoria especializada para o controle da atividade policial de maneira estratégica, nos moldes sugeridos pelo CNMP e Colégio de Procuradores, tal qual ocorre no Pernambuco³¹ – mas que não existe em São Paulo – seria o lugar apto a atuar nos moldes requeridos pelos peticionantes.

No dia 08 de setembro, o Procurador Geral de Justiça recebe em reunião os peticionantes, juntamente com representantes de outros movimentos sociais, do titular da Secretaria de Segurança Pública e do comando da Polícia Militar, para propor a criação de um *grupo de trabalho* para discutir a atuação policial em protestos. Tal iniciativa não foi formalizada e não respondia às demandas das Peticionárias.

Nota-se que a Representação já tramitava há 07 meses, extrapolando todos os prazos regimentais, quando finalmente há o início de resposta por parte do Ministério Público.

É de clara constatação, também, que a súbita movimentação do *parquet* paulista se deu logo após a comunicação de atuação pela PFDC³² e grande repercussão da mídia a respeito da iniciativa.

Ainda assim, **questões simples como a informação clara de qual órgão do MPSP é responsável pelo controle externo da atividade policial em situação de protestos não são respondidas e o conjunto de ações tomadas por este órgão desde 2013 não são sequer ventiladas**, e a proposta de que promotores de justiça sejam

³¹ http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/10/07/interna_vidaurbana.602513/mppe-entra-com-acao-indenizatoria-contra-o-estado-devido-a-truculencia-da-pm-em-protestos.shtml

³² MPF irá monitorar conduta de forças policiais durante manifestações — Site da PFDC. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mp.br/informativos/edicoes-2016/setembro/mpf-ira-monitorar-conduta-de-forcas-policiais-durante-manifestacoes/>>. Acesso em: 22 set. 2016.

designados para acompanhar *in loco* protestos, como faz a defensoria pública de São Paulo³³, não teve qualquer consideração até o momento.

3.2. O Pedido de Providências requerido pelo PGJ em face da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

Desde 2013, a atuação mais enérgica do Ministério Público de São Paulo em matéria de protestos populares foi na preservação de sua competência exclusiva para garantia do direito de protesto no Estado de São Paulo, nos autos do Pedido de Providência de nº 1.00717 2016-53.

O entendimento esposado pela Procuradoria Geral de Justiça naqueles autos à incumbência constitucional de exercer o controle externo da atividade policial é incompleto e não se coaduna com o padrão construído neste Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público.

Com efeito, a fim de demonstrar o que seria a atuação enérgica do Ministério Público paulista em protestos, o d. Procurador Geral descreveu a competência de três órgãos do MPSP e elencou as ações já tomadas. Quanto às ações tomadas, os dois parágrafos despendidos no Pedido de Providências ilustram a persistente omissão ministerial. Não logrou o Ilmo. Procurador Geral em demonstrar qualquer ação concreta tomada nos últimos anos pelo Ministério Público no tema dos protestos.

Foi informada, apenas, como exemplo de interesse do MP no controle da atividade policial, a participação de promotor de justiça na audiência de custódia na prisão dos jovens com envolvimento de Oficial do Exército infiltrado³⁴. Ora, tal atividade é obrigação do parquet independente de qualquer atribuição para defesa de direitos constitucionais. Na ocasião, vale destacar, muito embora fosse clara ilegalidade das prisões, a d. representante

³³ DPESP/Portal - Notícias. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=69291&idPagina=3086>>. Acesso em: 22 set. 2016.

³⁴ Condepe pede investigação de capitão do Exército 'infiltrado' em ato. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/09/condepe-pede-investigacao-de-capitao-do-exercito-infiltrado-em-ato.html>>. Acesso em: 21 set. 2016.

sequer pugnou pela descaracterização do flagrante ou promoveu a investigação da atuação policial pelo abuso de autoridade caracterizado pela prisão para averiguação havendo a necessidade do juiz então oficiante atuar neste sentido.

Na verdade, as competências apontadas na exordial, somadas à tramitação da Representação na PGJ, demonstram a ausência de órgão específico para este controle policial e a incapacidade de atuação do Ministério Público paulista conforme a Resolução 20/2007 do CNMP, pelas limitações organizacionais atuais. Há diversos órgãos que detêm algum tipo de competência para atuar no controle da atuação policial em manifestações, mas a soma destas atribuições não preenche os padrões nacionais e não há, tampouco, uma atuação coordenada entre estes.

Quanto à Promotoria de Direitos Humanos, esta conta com dois promotores e tem foco na proteção da Pessoa Idosa, com Deficiência, na Área da Saúde e na Inclusão Social, sendo que os diversos direitos constitucionais são protegidos de maneira residual. Tem atuação pautada na conciliação e em soluções extrajudiciais, não tendo acesso institucional às ferramentas que permitam compilar dados e forçar o Estado a implementar modelos de atuação policial. Apesar de suas limitações, é responsável pela única iniciativa robusta de efetivação do controle externo da Polícia Militar, por meio da previamente mencionada Recomendação acerca da atuação policial frente a atividade de comunicadores em protestos sociais.

O GECEP, por sua vez, ao qual foi inicialmente encaminhada a Representação pelo PGJ, é responsável pela responsabilização individual de policiais civis e monitoramento da efetividade da polícia judiciária, não detendo qualquer competência para a atuação sistemática para a construção de atuação democrática da Polícia Militar ou de sua instrumentalização à vontade do Secretário de Segurança Pública.

Quanto à Promotoria de Justiça Militar, que até o presente momento sequer foi instada a se manifestar nos autos da Representação apresentada ao Ministério Público paulista, conforme o Art. 1º do Ato Normativo 119/97, tem competência somente para “*o controle externo da atividade policial de apuração das infrações penais militares*”.

4. CONCLUSÕES E REQUERIMENTOS

Mesmo após constatação recorrente de más práticas no emprego da força em protesto e absoluta falta de isonomia no tratamento de protestos de diferentes matizes, seguidos por insistente acionamento do Ministério Público pela sociedade civil, a instituição não pode fornecer dados mínimos de sua atuação. As respostas do Ministério Público de São Paulo são episódicas, sem envolver todos os mecanismos necessários ao controle da atividade policial ou à garantia do direito de reunião e demonstração pacíficas, absolutamente incompatíveis com a Resolução 20/2007 deste Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público.

A conclusão alcançada pelas organizações Peticionárias é de que o Ministério Público do Estado de São Paulo não possui o desenho institucional necessário a garantir a efetividade da Resolução 20/2007 e preservar o direito de livre associação e reunião no Estado de São Paulo. A limitada atuação do Ministério Público de São Paulo neste sentido, longe de posicionamento institucional firme, deriva de esforços individuais de membros do *parquet* ou por setores específicos, em si limitados pelas omissões institucionais.

Nesse sentido, os ora representantes, respeitosamente, apresentam este Pedido de Providências para que este Egrégio Conselho Nacional do Ministério Público tome as medidas que entender cabíveis para a preservação de suas normas, em especial:

- a) Que o Ministério Público aponte quais são seus integrantes que têm a função de exercer o controle externo da atividade policial para além da persecução penal;
- b) Que o Ministério Público de São Paulo apresente relatório pormenorizado quanto ao exercício do Controle Externo da atividade policial desde 2013;
- c) Que o Ministério Público apresente o número de Inquéritos abertos e seus resultados, especificamente sobre o abuso do uso da força e limitação desproporcional ao direito à livre manifestação e assembleia;
- d) Que o Ministério Público apresente o relatório de denúncias recebidas relativas aos episódios do dia 12 de janeiro de 2016 e 08 de setembro de 2016, e seus encaminhamentos;

São Paulo, 18 de agosto de 2017.



Camila Marques
OAB/SP 325.988
Artigo 19



Rafael C. G. Custódio
OAB/SP 262.284
Conectas Direitos Humanos



Henrique H. Apolinario de Souza
OAB/SP 388.267
Conectas Direitos Humanos



Cristiano Maronna
OAB/SP 122.486
Instituto Brasileiro de Ciências Criminais