



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 1.00786/2017-01

Relator: GUSTAVO ROCHA
Requerente: Artigo 19 Brasil
Advogada: Camila Marques Barroso - OAB/SP 325.988
Requerente: Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos
Advogado: Rafael Carlsson Gaudio Custódio – OAB/SP 262.284
Advogado: Henrique Hollunder Apolinário de Souza - OAB/SP 388.267
Advogado: João Paulo de Godoy - OAB/SP 365.922
Advogado: Marcos Roberto Fuchs - OAB/SP 101.663
Requerente: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM
Advogado: Cristiano Avila Maonna – OAB/SP 122.486
Requerido: Ministério Público do Estado de São Paulo

RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Providências instaurado a partir de petição formulada pelos requerentes Artigo 19 Brasil, Associação Direitos Humanos em Rede – Conectas Direitos Humanos e Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM, por meio do qual alega, em síntese, que:

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 garantas 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. 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 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.

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. (...)

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

No dia 12 de janeiro de 2016, 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.

[...]

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.

[...]

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 12/19, 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.

[...]

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 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 envolvimento e do “Caldeirão de Hamburgo”

Em alguns protestos, o que se tem visto é a utilização da tática de “envolvimento”, 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.

[...]

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 mostram 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 seis 22 minutos de ataque.

[...]

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.

[...]

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.

[...]

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.

[...]

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

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 controle da atividade policial. 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. [...]

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 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. [...]

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.

[...]

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 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

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

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;*

2. Ato contínuo, foram solicitadas informações, por meio do Ofício nº 082/2017/GAB/GR-CNMP, ao Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, o qual prestou os seguintes esclarecimentos:

[...]

O pedido de providências n. 1.00786/2017-1 deve ser arquivado. As afirmações realizadas pelos autores não correspondem à verdade e devem ser rechaçadas pelos motivos a seguir expostos.

1. DO ENUNCIADO Nº 6, DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Preliminarmente, cabe asseverar que os petionários desejam rever decisões prolatadas pelo Ministério Público no desempenho de sua atividade-fim. Nesse sentido, citam promoção de arquivamento de inquérito civil devidamente homologada pelo Conselho Superior do Ministério Público (Inquérito Civil nº 66.0725.0000010/2016-7), que, na sua opinião, teria sido equivocada.

Cabe apontar que, segundo documentação juntada pelos próprios petionários, houve por eles apresentação de recurso contra o arquivamento, que não foi provido pelo Egrégio Conselho Superior Paulista.

No mesmo sentido, desejam ter acesso a dados sobre resultado de investigações dos órgãos ministeriais, em evidente intuito de questionar a convicção dos promotores de justiça naturais que tenham atuado no controle externo da atividade policial em procedimentos penais e não penais.

(...)

*O controle pretendido pelos autores, portanto, foge ao âmbito de competência definido pela Constituição Federal para este Conselho, na medida em que não diz respeito à “**atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros**”, mas sim ao desempenho de atividade fim dos promotores e procuradores de justiça Paulista, protegida constitucionalmente pelo princípio da independência funcional (art. 127, §1º, CF). Busca, também, invadir a autonomia administrativa e organizacional do Ministério Público de São Paulo, como se verá ao final desta manifestação, inviolável e constitucionalmente garantida.*

2. DA AUSÊNCIA DE OMISSÃO POR PARTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PAULISTA

*A despeito do não cabimento do controle pretendido pelos autores, conforme acima assinalado, **ad argumentantum tantum**, é necessário rechaçar a afirmação de omissão institucional do Ministério Público Paulista no controle de eventuais excessos praticados pela polícia militar em contexto de protesto, pelos motivos a seguir expostos.*

2.1. Da organização interna do Ministério Público de São Paulo para o controle externo da atividade policial

Ao contrário do que querem fazer crer os autores, o Ministério Público de São Paulo possui órgãos com atribuição especializada para prevenir e reprimir toda e qualquer ilegalidade ou abuso de poder praticada pela polícia civil ou militar no desempenho de suas funções. Não há qualquer vácuo institucional que prejudique o exercício das atividades constitucionalmente previstas.

Especialmente na Capital Paulista, em que se depara com uma realidade econômica, política e social extremamente complexa, há a previsão legal e regulamentar de uma rede de atribuições às promotorias de justiça que garante uma atuação completa, multidisciplinar e, mais importante, bastante efetiva do Parquet em casos de ilegalidades ou abuso de poder policial.

Para além da articulação política entre Estado e sociedade que vem sendo realizada de forma ininterrupta pela Procuradoria-Geral de Justiça para garantia do direito fundamental à manifestação, como se verá abaixo, a Lei Orgânica do Ministério Público Paulista e a normativa interna preveem a existência de vários órgãos e atribuições para, a depender das circunstâncias do caso concreto, atuar no controle externo da atividade policial e/ou garantir o direito constitucional de manifestação.

Nos termos do art. 295, da Lei Estadual Complementar n. 734/93, a Lei Orgânica Estadual do Ministério Público de São Paulo:

Artigo 295 - *Aos cargos especializados de Promotor de Justiça, respeitadas as disposições especiais desta lei complementar, são atribuídas as funções judiciais e extrajudiciais de Ministério Público, nas seguintes áreas de atuação (...):*

IX - *Promotor de Justiça do Patrimônio Público e Social: defesa da probidade e legalidade administrativas e da proteção do patrimônio público e social; (NR) (...) - Inciso IX com redação dada pela Lei Complementar n° 1.083, de 17/12/2008.*

XIII - *Promotor de Justiça Militar: procedimentos e processos de competência do órgão jurisdicional respectivo.*

XIV - *Promotor de Justiça de Direitos Humanos: garantia de efetivo respeito*

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

dos Poderes Públicos e serviços de relevância pública aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, e, notadamente, a defesa dos interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos dos idosos e das pessoas com deficiência; (NR) (...) - Inciso XIV com redação dada pela Lei Complementar nº 1.279, de 11/01/2016.

Além disso, o art. 294, §6o, II, prevê a atribuição das Promotorias de Justiça Criminais, “sem distinção da espécie de infração penal ou de órgão jurisdicional com competência definida exclusivamente em razão da matéria”. Há, portanto, discriminação legal de quais órgãos devem atuar em cada caso.

A partir do que dizem a Constituição Federal e sua Lei Orgânica, e sempre com a intenção de estruturar da melhor forma possível suas atribuições, o Ministério Público editou internamente diversos atos normativos.

Vejamos o que diz a regulamentação interna.

No tocante à garantia do direito de manifestação, cabe mencionar o Ato Normativo n. 593/09 (doc. 1), que criou a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos e lhe declarou competir a “garantia de efetivo respeito dos Poderes Públicos e serviços de relevância pública dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual e, notadamente, a defesa de interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos dos idosos, das pessoas com deficiência, da saúde e em qualquer violação ou risco iminente a direitos fundamentais ou básicos sociais, por fora de práticas discriminatórias que atinjam interesse público relevante” (1o.). Nesse espectro, a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Capital é legitimada inclusive a “requisitar a instauração de inquérito policial e de procedimentos administrativos, e atuar em conjunto ou de forma integrada em procedimentos investigatórios, instaurados pelo Promotor de Justiça Criminal, que envolvam ilícitos penais relacionados com sua área de atuação” (art. 2o.).

Como se vê, toda vez que a atuação da polícia militar extrapolar seus limites e, ao fazê-lo, violar algum direito humano fundamental, caberá o controle não penal (difuso, coletivo ou individual homogêneo) à Promotoria de Justiça de Direitos Humanos. Foi justamente o que ocorreu na Capital Paulista com relação ao exercício livre do direito de manifestação, conforme se verá abaixo.

O âmbito de atribuições da Promotoria de Justiça de Patrimônio Público, por seu turno, é marcado por considerável amplitude, abarcando comportamentos estatais lesivos aos princípios jurídico-administrativos – em especial, os de probidade e legalidade – e a proteção do patrimônio público e social. Se o patrimônio público encontra definição nos bens, direitos e interesses atribuíveis ao Estado (Leis n. 4.717/65 e n. 8.429/92), o patrimônio social se refere àquele conjunto de bens, direitos e interesses de titularidade da sociedade e que não necessariamente compõem o acervo de uma pessoa jurídica de direito público. Portanto, no âmbito não penal (de defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, bem como responsabilização por atos de improbidade administrativa), não sendo atribuição da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, caberá à Promotoria de Justiça do Patrimônio Público a tomada das providências cabíveis para prevenir, reparar e sancionar a atuação ilegal ou abusiva da polícia militar paulista.

Além das Promotorias de Justiça de Direitos Humanos e de Patrimônio Público, há na Promotoria de Justiça Criminal o Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GECEP), regulamentado pelos Atos Normativos n. 409/05 (doc. 2) e n. 650/10 (doc. 3). Este último ato, inclusive, expressamente menciona a

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

necessidade de observância da Resolução n. 20/07, deste Egrégio Conselho Nacional no exercício do controle externo da atividade policial (art. 3º, IX).

Cabe mencionar, ainda, a existência de normas específicas no Ministério Público Estadual Paulista para o controle externo da atividade policial militar, a cargo da Justiça Militar, constantes do Ato Normativo n. 119/97 (doc. 4). No exercício de suas atribuições, pode o promotor de justiça militar, inclusive:

“Art. 2º (...)

VI - receber representação ou petição de qualquer pessoa ou qualquer entidade, por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e na Constituição Estadual, relacionados com o exercício da atividade policial militar;

VII - instaurar procedimentos administrativos na área de sua atribuição”

Por fim, o Ministério Público de São Paulo conta com 128 cargos de promotores de justiça criminais na Capital, todos com a atribuição para apuração da prática de delitos não militares por policiais.

Como se vê, há uma ampla e extensa gama de atribuições institucionais muito bem desenhadas e delimitadas, por lei e por normativa interna, a fim de garantir que nenhum direito constitucionalmente defendido pelo Ministério Público, dentro do exercício do controle externo da polícia, se lesado ou ameaçado de lesão a direito, fique desamparado. Ao contrário, há previsão de órgãos com atribuições para o controle penal e não penal; difuso e concentrado; preventivo e repressivo; e judicial e extrajudicial da polícia civil e militar pelo Parquet Paulista.

Este controle, por fim, é realizado com base em princípios e regras garantidores da observância dos direitos fundamentais dos cidadãos, conforme se pode verificar no site do Centro de Apoio e Operacional Criminal (CAO CRIM), do Ministério Público de São Paulo, que disponibiliza a todos os promotores de justiça do Estado as normas nacionais e internacionais mais atuais na página dedicada ao “Controle Externo da Atividade Policial”, incluindo, dentre outros, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, A Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a própria Resolução n. 20/07, deste CNMP (doc. 5). Fica claro, portanto, que as alegações dos autores de inexistência de “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” não poderiam ser mais infundadas. Devem, portanto, ser, de plano, rechaçadas.

2.2. Do efetivo exercício das atribuições legais pelo Ministério Público de São Paulo no controle externo da atividade policial em contexto de protestos e manifestações

Como ficou evidenciado acima, o desenho institucional do Ministério Público é complexo e completo no exercício da sua atribuição constitucional de controle externo da atividade policial. Esse fato se reflete na dinâmica e bastante efetiva atuação da instituição na apuração das denúncias de ilicitudes cometidas durante as manifestações e protestos ocorridos na cidade de São Paulo nos últimos anos. Abaixo serão relatadas algumas iniciativas, não exaustivas, de atuação do Parquet Paulista, o que será suficiente para ilustrar a assertiva acima feita de amplitude do controle externo da atividade policial.

2.2.1. Da atuação mediadora da Procuradoria-Geral de Justiça

É digna de nota a atuação que a Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público de São Paulo tem desenvolvido como mediador institucional entre Estado e sociedade civil nas manifestações e protestos públicos na cidade de São Paulo.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nesse sentido, desde 2014 a Procuradoria-Geral de Justiça, diretamente ou por meio de sua assessoria, promove reuniões e audiência pública voltadas a estabelecer o necessário diálogo para viabilizar o direito de manifestação pacífico, a ser exercido em um ambiente público seguro. A primeira audiência pública voltada a debater a questão data de 2014 e foi realizada em conjunto com o Ministério Público Federal (doc. 6).

Como já narrado e comprovado pelos próprios autores, em começo de 2016, o então Procurador-Geral de Justiça, Márcio Fernando Elias Rosa, realizou duas reuniões com presença de membros da sociedade civil e da Secretaria de Segurança pública, voltadas a construção conjunta de uma solução para a o livre exercício do direito de manifestação em São Paulo. A partir de então, houve a diminuição, por um período, das denúncias de violência policial.

No segundo semestre de 2016, já no mandato do atual Procurador-Geral Gianpaolo Poggio Smanio, as denúncias de ilegalidade e abuso de poder voltaram a se fortalecer e a Procuradoria novamente, fazendo papel de mediador institucional, realizou duas novas audiências (docs. 7 e 8), cujas fotos estão anexas. Na oportunidade foi deliberada conjuntamente a criação de grupo de trabalho integrado. Nesse sentido, no Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, têm sido realizadas reuniões congregando diversos órgãos e entidades ligadas ao Estado ou aos movimentos sociais, para discussão da questão e tentativa de proposta de solução conjunta que, a uma, garanta a eficaz proteção ao direito de reunião e manifestação e, a duas, também assegure a proteção à ordem pública. Há, inclusive, a intenção de criação de um protocolo de atuação a ser desenhado para a atuação da polícia militar em manifestações públicas (doc. 9).

Como se vê, a Procuradoria-Geral de Justiça, desde o início das manifestações em São Paulo, tem atuado de forma ativa e resolutiva, assumindo o papel de ente representante dos interesses de relevante valor social que a Constituição Federal lhe incumbiu. Para tanto, a Procuradoria-Geral de Justiça se posicionou como arena de diálogo entre Estado e sociedade civil em conflito, voltando-se à construção de uma solução consensual e qualitativamente melhor para o equacionamento de um problema complexo como o do equilíbrio de interesses públicos em choque.

Ao contrário do mencionado pelos autores, não há omissão, há resolução, mediante atividade extrajudicial, mais célere e adequada ao caso concreto.

2.2.2. Da atuação da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos

Conforme reconhecido pelos próprios autores no seu requerimento de instauração de pedido de providências, é também relevante a atuação da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Capital, com atribuição para Inclusão Social, na apuração de violação dos direitos humanos nas manifestações de rua de São Paulo.

Nesse sentido, a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos tem atuado como fiscal da ordem jurídica e litigado de forma alinhada à autora Defensoria Pública do Estado de São Paulo na ação civil pública promovida em face da Fazenda Pública do Estado de São Paulo, que tem por objeto a condenação da ré a diversas obrigações de fazer, voltadas a instar a Polícia Militar Paulista a respeitar o direito constitucional de manifestação (autos nº 1016019-17.2014.8.26-0053) (doc. 10). A referida demanda, que tramita pela 10ª Vara da Fazenda Pública da Capital, foi julgada procedente em primeiro grau, por decisão que determinou: a) apresentação, no prazo de 30 dias, de projeto definindo parâmetros de atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo em policiamento de manifestações públicas; b) abstenção de

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

impor condições ou limites de tempo e lugar às reuniões e manifestações públicas; c) abstenção de portar arma de fogo, inclusive com munição de elastômero, por policiais acompanhando e fiscalizando as manifestações, salvo na exclusiva hipótese de legítima defesa própria ou de terceiros para afastar grave risco de morte; d) identificação de todos os policiais atuando em acompanhamento de manifestações públicas; dentre outras determinações, tudo sob pena de multa. Os efeitos da decisão encontram-se suspenso, por deferimento de suspensão de segurança pela Presidência do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo.

Além disso, na defesa da liberdade de expressão e a partir de representação denunciando truculência por parte da polícia militar contra profissionais de imprensa em manifestação realizada 18 de maio de 2016 no Centro de São Paulo, foi instaurado o inquérito civil n. 43.0725.0000597/2016-3 (doc. 11), com objeto amplo de apuração da forma de atuar da polícia militar em protestos, especificamente a “eventual ocorrência de violação de direitos humanos dos profissionais de imprensa nas manifestações de rua no município de São Paulo e conseqüente cerceamento aos direitos de liberdade de expressão/manifestação e de informação, nos termos do artigo 129, III, da Constituição Federal, do artigo 80, § 1o, da Lei no 7.347/85, e do artigo 11, II, do Ato Normativo no 484/06 – CPJ”.

No âmbito da investigação, foi realizada reunião (2/8/2016) com profissionais da imprensa no intuito de colher subsídios para instruir a investigação.

Depois da reunião, designou-se audiência pública, com ampla divulgação de edital de convocação sobre o tema “Tutela do Direito à Informação: cerceamento da atividade dos profissionais de imprensa em manifestações de rua e/ou atos públicos em razão da violência praticada por agentes do Estado”. A audiência se realizou em 28 de setembro de 2016, no prédio central do Ministério Público do Estado de São Paulo, com participação de dois dos autores deste pedido de providências e outros órgãos da sociedade civil defensores dos direitos humanos, ocasião em que foram colhidos 18 depoimentos e entregues diversos documentos para a instrução do inquérito civil, conforme ata e fotografias anexas (doc. 11).

Foi, então, oficiado à Polícia Militar do Estado de São Paulo e à Secretaria de Segurança Pública Estadual para que se manifestasse sobre o material levantado na audiência pública. Em seguida, o Ministério Público expediu RECOMENDAÇÃO anexa (doc. 11), para a adoção das seguintes providências:

I. “A elaboração de protocolo de atuação ou Procedimento Operacional Padrão específico para regular a atuação dos policiais militares em face de profissionais da imprensa e comunicadores em geral, de modo a garantir que a atuação da Corporação seja voltada à proteção daqueles profissionais e à garantia do exercício profissional deles, elaborado a partir de padrões produzidos por organismos internacionais especializados. Que a elaboração da diretriz se dê a partir de diálogo com entidades de jornalistas, profissionais de imprensa e comunicadores.

E que tal regulamentação contemple jornalistas, fotógrafos, cinegrafistas e comunicadores em geral, independentemente de sua condição laboral, isto é, tenham ou não vínculo empregatício, pertençam a órgãos de imprensa ou a coletivos de comunicação ou, ainda, sejam meros freelancers.

II. Elaboração de norma interna que proporcione responsabilização administrativa, por ação ou omissão, em ocorrências envolvendo agressões ou atos violentos contra profissionais da imprensa e comunicadores em geral,

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

dos oficiais que exerçam os respectivos comandos a que pertençam os praças eventualmente autores das condutas.

III. A adoção de atividades de formação contínua da tropa – oficiais e praças – quanto à intangibilidade dos profissionais de imprensa em manifestações, com treinamento específico para que a atuação da Polícia Militar, em manifestações populares e atos públicos, seja direcionada à proteção daqueles profissionais, promovendo-se tal formação em convênio ou parceria com organismos da sociedade civil, estudiosos da academia e com entidades de profissionais de imprensa, jornalistas e comunicadores em geral.

IV. A adoção de procedimentos destinados à proibição, por policiais militares, de delimitação do espaço de atuação dos profissionais de imprensa em manifestações populares e atos públicos, já que não cabe ao Estado regular o exercício profissional dos comunicadores.

V. A submissão dos mencionados protocolos de atuação e dos procedimentos operacionais padrão ao controle externo do Ministério Público e ao controle social da Ouvidoria de Polícias, como forma de se fiscalizar seu cumprimento.

VI. Na hipótese de prática de crime e conseqüente prisão em flagrante de profissionais de imprensa ou comunicadores em manifestações populares e atos públicos, a identificação de testemunhas presenciais estranhas ao quadro de policiais e que estejam presentes ao local, pelo oficial da Polícia Militar responsável pela condição à repartição policial.

VII. Na hipótese de emprego de violência contra profissionais e comunicadores em manifestações populares ou atos públicos, e inexistindo prisão em flagrante, a elaboração de relatório pormenorizado da ocorrência, do qual conte a justificativa e a autoria da ordem, remetendo-o em 10 dias ao Ministério Público e à Ouvidoria de Polícias.

VIII. A adoção de providências para a efetiva proibição, por policiais militares, da apreensão (exceto se utilizada em prática de crimes) ou destruição de equipamentos de trabalho (câmaras fotográficas, aparelhos de telefone móvel, cartões de memória, filmadoras etc.) dos profissionais de imprensa e comunicadores.

IX. A adoção de providências para a efetiva proibição, por policiais militares, de que apaguem, destruam ou inutilizem – ou determinem que alguém o faça – conteúdos de gravações, filmagens, fotografias e demais produtos do trabalho jornalístico.

X. Na hipótese de profissionais da imprensa ou comunicadores serem convocados como testemunhas, quando numa manifestação ou ato público, que sejam cabalmente informados desta circunstância e tratados como tal, nos exatos limites da lei processual penal.

XI. A adoção de providências para a efetiva proibição, por parte de quaisquer órgãos da Polícia Militar, de formação ou manutenção de cadastro ou registro de dados pessoais de jornalistas, fotógrafos, cinegrafistas, comunicadores ou profissionais de imprensa em geral”.

Em 7.7.2017, ocorreu reunião a pedido da Polícia Militar de São Paulo para protocolo de resposta à Recomendação. O inquérito civil encontra-se conclusos com o promotor natural para análise da resposta apresentada e decisão sobre as próximas providências a serem tomadas.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como se vê, a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos da Capital vem desenvolvendo atuação judicial e extrajudicial intensa na apuração e na repressão de atos da polícia militar violadores da liberdade de manifestação da Capital paulista. Trata-se de atuação concentrada, resolutiva, voltada a reformar as estruturas e os protocolos atuais da polícia militar e, especialmente, trata-se de atuação não penal, que erroneamente declaram os autores inexistir no Ministério Público de São Paulo. Reitera-se: não há omissão. Há intensa, constante e sofisticada ação ministerial na preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos.

2.2.3. Da atuação da Promotoria de Justiça Militar

No âmbito da Promotoria de Justiça Militar, foi instaurado, em março de 2017, o Procedimento Investigatório Criminal nº 94.0580.0000790/2017-1 (doc. 12), no desempenho da função de controle externo da polícia militar, visando à preservação ou obtenção de prova, inclusive técnica, bem como a validação da prova já produzida nos inquéritos policiais militares, para fins de persecução penal.

Dentre outras determinações, a Portaria de Instauração determinou:

“a) A expedição de ofício ao Comandante Geral da Polícia Militar solicitando-se relação de inquéritos policiais militares instaurados nos Batalhões da Capital, para apuração de lesões corporais praticadas por policiais militares contra civis, durante manifestações ocorridas a partir de março de 2016;

b) A expedição de ofício ao Comandante Geral da Polícia Militar solicitando-se cópia das escalas e mapas forças dos policiais militares que se fizeram presentes na manifestação realizada na Avenida Paulista na data de 15 de março de 2017;

c) A expedição de ofício ao Excelentíssimo Senhor Juiz de Direito Corregedor Permanente da Justiça Militar, solicitando-se a relação de reclamações, referentes às manifestações, que tramitam no Cartório Distribuidor de 1ª Instância e dos Serviços de Correição Permanente;

d) A expedição de ofício ao Diretor do CET, solicitandose que, doravante, tão logo receba notícia de que haverá ou que já está ocorrendo uma manifestação popular, comunique, por ofício esta Promotoria de Justiça Militar;

e) Expedição de ofício ao Delegado Geral de Polícia, solicitando-se envio de cópias dos RDO's que versem sobre abuso da Polícia Militar durante manifestações, a partir de março de 2016;

f) A expedição de ofício ao Delegado Geral de polícia para que determine que as Autoridades Policiais da Capital, doravante, ao lavrarem registro digital de ocorrência versando sobre lesões corporais praticadas por policiais militares contra civis em manifestações populares, encaminhe, cópia para esta Promotoria de Justiça Militar”.

Como se vê, o controle realizado pela Promotoria de Justiça Militar é eminentemente penal, porém voltado a incrementar a eficiência da persecução penal especializada dos policiais militares envolvidos em denúncias de prática de delitos. Em anexo, junta-se cópia integral do procedimento investigatório criminal nº 94.0580.0000790/2017-1, que permite visualizar a profundidade das investigações, ainda em andamento, na busca por subsídios que permitam a responsabilização criminal militar adequada dos infratores.

São inúmeras as investigações que estão sendo acompanhadas, a despeito da atuação

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ministerial que ocorre individualmente nos casos de instauração de inquérito policial militar.

Da leitura das peças que compõem a referida representação, ainda, é possível perceber o salutar diálogo entre as promotorias de justiça da capital na busca pela tutela adequada do direito de manifestação. Isso porque boa parte das denúncias de crimes militares que se apuram no bojo no procedimento decorrem de comunicação advinda da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, a partir dos depoimento e documentos colhidos na audiência pública já mencionada acima.

Vê-se, destarte, que a atuação do Ministério Público de São Paulo no controle externo da atividade policial é, além de completa, integrada. As diversas promotorias de justiças envolvidas trocam informações entre si, fornecendo subsídios recíprocos para suas investigações.

2.2.4. Da atuação das Promotorias de Justiça Criminal

A Promotoria de Justiça Criminal da Comarca de São Paulo é a maior do país e é composta por 128 cargos. Estes cargos compartilham a atribuição de persecução penal de policiais militares na Capital por crimes que não configurem delitos militares. Os mais de cem promotores de justiça conduzem os inquéritos policiais e processos criminais instaurados a partir dos Boletins de Ocorrência lavrados por manifestantes nas Delegacias de Polícia da Capital.

Note-se, porém, que toda vez que há a notícia pela imprensa de fato criminoso grave, que gera clamor popular, a Procuradoria-Geral designa Promotor de Justiça para acompanhar o respectivo inquérito policial antes mesmo de seu aforamento, de forma a controlar, de perto, o exercício da atividade investigativa policial. Foi justamente o que ocorreu no caso, mencionado pelos autores, de lesão da estudante Deborah Gonçalves Fabri e da magistrada Kenarik Boujikian, (autos de IP nº 579/2016). Houve a designação de dois promotores, um da Promotoria de Justiça Criminal e outro, da Promotoria de Justiça Militar, para o acompanhamento detido das investigações (doc. 13).

É também no âmbito da Promotoria de Justiça Criminal que foram instaurados procedimentos investigatórios criminais, no exercício do poder investigatório próprio do Ministério Público, para apuração de denúncias de abusos e ilegalidades em contexto de manifestações e protestos em São Paulo. Para ilustrar, juntam-se extratos e algumas cópias dos PICs nº 94.0004.0008425/2016-6, 94.0007.0000017/2015-3 e 94.001.0007722/2016-9, bem como relatório do promotor de justiça Supervisor da Central de Inquéritos Policiais e Processos Criminais do Ministério Público de São Paulo (CIPP) de novembro de 2016, um dos períodos mais críticos em relação a denúncias de ilegalidade e abuso de poder da polícia militar em São Paulo (doc. 14).

3. DA TENTATIVA DE INVASÃO PELOS PETICIONÁRIOS DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E ORGANIZACIONAL CONSTITUCIONALMENTE GARANTIDA

Como ficou exaustivamente comprovado, o Ministério Público de São Paulo tem atuado nos últimos anos como defensor da sociedade, da ordem pública e dos direitos fundamentais dos cidadãos nas manifestações e protestos públicos ocorridos na Capital Paulista. Nesse sentido, tem desempenhado de forma bastante efetiva sua atribuição de controle externo da atividade policial, com total observância da Resolução n. 20/07 deste Egrégio CNMP.

Há órgãos com atribuição difusa e concentrada, penal e não penal, conforme visto acima. Lembre-se, nesse sentido, de que a própria Resolução 20/07, do CNMP, não

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

exige que o controle penal e não penal da atividade policial seja feito pelo mesmo órgão. Nesse sentido, o disposto pelo art. 4o, §3o:

Art. 4o (...) § 3o. Decorrendo do exercício de controle externo repercussão do fato na área cível e, desde que não possua o órgão do Ministério Público encarregado desse controle atribuição também para a instauração de inquérito civil público ou ajuizamento de ação civil por improbidade administrativa, incumbe a este encaminhar cópias dos documentos ou peças de que dispõe ao órgão da instituição com a referida atribuição. (Redação dada pela Resolução no 65, de 26 de janeiro de 2011)

De fato, o que os autores do pedido de providência parecem querer, com a falaciosa acusação de deficiência no “desenho institucional”, é ditar a própria organização interna do Parquet Paulista. Ao tentar fazê-lo, violam a autonomia institucional prevista pelo art. 127, §2o, da Constituição Federal e a própria distribuição legal de atribuições ministeriais, discutida e aprovada pela Assembleia Legislativa Paulista, democraticamente eleita para tanto.

Logo, os requerentes pretendem, com este pedido de providências, é invadir o âmbito de autonomia organizacional e de discricionariedade administrativa do Ministério Público de São Paulo, para definir como a Instituição deve distribuir internamente as suas atribuições. A pretensão é totalmente descabida. Desde que garantido o pleno desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, o que exaustivamente foi comprovado acima, cabe ao próprio Ministério Público estabelecer seu desenho institucional, a partir das prioridades e necessidades da Procuradoria Geral de Justiça. Qualquer tentativa de intromissão nesta seara não deve ser aceita, na medida em que busca subverter o próprio texto constitucional e viola o princípio da conformidade funcional.

Neste sentido ensina CANOTILHO que:

“O princípio da conformidade funcional tem em vista impedir, em sede de concretização da Constituição, a alteração da repartição das funções constitucionalmente estabelecida. O seu alcance primeiro é este: o órgão (ou órgãos) encarregado da interpretação da lei constitucional não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório funcional constitucionalmente estabelecido”.

Se o princípio da conformidade funcional representa um limite para o próprio órgão intérprete da Constituição, com muito mais razão deve servir de fundamento para o afastamento da pretensão dos autores deste pedido de providências de pautarem a organização interna do Ministério Público de São Paulo, máxime diante da constatação empírica de que o desenho institucional atual não viola a Resolução n. 20/07, deste CNMP e é plenamente capaz de garantir o desempenho das atribuições constitucionais de controle externo da atividade policial e de inviolabilidade do direito à livre manifestação.

3. É o relatório.

VOTO

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

4. Inicialmente, é importante frisar que conforme as informações e documentos acostados aos autos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, não restam dúvidas de que aquele Órgão Ministerial tem adotado as providências cabíveis, no que se refere às denúncias apresentadas pelos requerentes, inclusive esclarecendo, cronologicamente, o desempenho de suas atividades ministeriais, não somente em relação ao controle externo da atividade policial em contexto de protestos e manifestações, mas, também, quanto à defesa da inviolabilidade do direito à livre reunião e manifestação.

5. Contudo, em que pese a demonstração de sua atuação, isto não exime o Ministério Público do Estado de São Paulo do dever de prestar informação, de interesse público, que venha a ser solicitada pela sociedade.

6. O ponto central, portanto, do presente Pedido de Providências não se relaciona a qualquer omissão ou inércia do Ministério Público do Estado de São Paulo, que, no presente caso, é mera questão de fundo, mas, como delineado pelos requerentes, ao fornecimento de dados mínimos, ou seja, **direito à informação**, de sua atuação referente ao controle externo da atividade policial, notadamente sobre o abuso da força e limitação desproporcional ao direito à livre manifestação, conforme depreende-se do pedido formulado, vejamos:

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;

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

(grifamos e destacamos)

7. O direito à informação, fundamental ao exercício das liberdades públicas, é garantia expressamente prevista no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

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;

8. Com efeito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, marco histórico dos direitos humanos básicos, em seu artigo 19º, prevê:

Artigo 19º

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.
(destacamos)

9. Nesse contexto, a disponibilização de dados e informações referentes às ações de órgãos públicos, bem como de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, como é o caso do Ministério Público brasileiro, **desde que não sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado**, importam na manutenção do Estado Democrático, garantindo a transparência e o desenvolvimento da cidadania ao permitir a efetiva participação da coletividade.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

10. Dessa forma, o MP/SP como detentor de dados de interesse público tem a obrigação de tornar pública aos requerentes as informações solicitadas, exceto em relação aos casos sob sigilo legal ou constitucional ou, ainda, quando sua divulgação implique em prejuízo às investigações.

11. Assim, as informações quanto aos itens: *a) quais são seus integrantes que têm a função de exercer o controle externo da atividade policial para além da persecução penal; c) 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; e d) o relatório de denúncias recebidas relativas aos episódios do dia 12 de janeiro de 2016 e 08 de setembro de 2016, e seus encaminhamentos* devem ser prontamente fornecidas aos requerentes, representantes da sociedade civil em matéria de direitos humanos, em observância ao direito constitucional à informação.

12. Contudo, em relação ao relatório solicitado no item: *b) relatório pormenorizado quanto ao exercício do Controle Externo da atividade policial desde 2013;* vislumbra-se como possível o **deferimento parcial, para que sejam disponibilizados os relatórios ordinários elaborados pelos Membros do MP/SP que atuam no controle externo da atividade policial**, pois são informações de fácil transmissão.

13. Nesse ponto específico, o deferimento parcial justifica-se em razão de não se demonstrar razoável a elaboração pelo MP/SP de relatório **pormenorizado** de atividades de controle externo desde o ano de 2013, pois não cabe àquele Órgão a realização de compilação esmiuçada de documentos, tarefa esta, que, a meu ver, seria dos próprios solicitantes a partir, apenas, da obtenção dos dados e informações fornecidos.

14. Importante frisar que, o Conselho Nacional, em 20.02.2018, aprovou a Proposta de Súmula (Proposição nº 1.00.00978/2017-45) referente ao direito ao acesso e à informação, a qual restou, assim, ementada:

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROPOSIÇÃO. SÚMULA. DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO. EXISTÊNCIA DE MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA NÃO DESOBRIGA O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DEVER DE PRESTAR INFORMAÇÕES. PROCEDÊNCIA.

1. Trata-se de Proposta de Enunciado da autoria do Presidente da Comissão de Acompanhamento Legislativo e Jurisprudência, como fruto dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho de Estudo e Sistematização dos 10 anos de jurisprudência deste Conselho Nacional do Ministério Público – GT de Jurisprudência.

2. Proposta visa uniformizar o entendimento no âmbito do Ministério Público e deste CNMP acerca das questões relacionadas ao dever dos membros do Parquet prestarem informações que lhe foram diretamente solicitadas, ainda que disponibilizadas por mecanismos de transparência.

3. O direito ao acesso à informação e a publicidade dos atos administrativos são princípios fundamentais à formação de um Estado Democrático de Direito.

4. A existência de mecanismos de transparência não retira do membro do Ministério Público o dever de prestar informações, quando solicitadas diretamente pelo cidadão.

5. Súmula aprovada

15. Aliás, ressalte-se que, ao contrário do afirmado pelo MP/SP, os requerentes, **no âmbito do presente Pedido de Providências**, não buscam rever qualquer decisão prolatada por aquele Órgão Ministerial no desempenho de sua atividade-fim, tão somente pontuam uma possível omissão no exercício do controle externo da atividade policial, em situações de manifestação e protestos, **a título argumentativo**, o que, ressalte-se, é mera questão de fundo, a qual não deve ser analisada neste feito.

16. Desta feita, não cabe a alegação do MP/SP a respeito da aplicação do Enunciado CNMP nº 06, tendo em vista que o desempenho da atividade-fim de promotores e procuradores de justiça, bem como um possível questionamento futuro pelos requerentes quanto aos procedimentos adotados não consiste na pretensão do autor, ou seja, refoge, por ora, ao objeto da demanda.

17. Ademais, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, explicita:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

*I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do **Ministério Público**;*
(...)

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

(...)

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;
(grifamos)

18. Outrossim, conforme as informações acostadas aos autos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, não restam dúvidas de que, no momento, há providência a ser adotada por este Conselho Nacional do Ministério Público, notadamente quanto ao controle da atuação administrativa do Ministério Público, ou seja, garantir o amplo direito da sociedade ao acesso à informação.

19. Destarte, não é demais frisar que eventuais situações de inércia ou excessos

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

injustificados de prazos ocorridos em casos concretos não só podem como devem ser apreciados por este Conselho Nacional em sede de procedimento administrativo específico.

CONCLUSÃO

20. Diante de todo o exposto, **VOTO** no sentido de julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTE** o presente Pedido de Providências, para determinar ao Ministério Público do Estado de São Paulo que, **ressalvados os casos sigilosos ou que sua divulgação implique em prejuízo às investigações**, promova o acesso à informação dos dados solicitados pelos requerentes:

1) **integralmente**, quanto aos itens: *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; e 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;*

2) **prejudicado** o item *d) o relatório de denúncias recebidas relativas aos episódios do dia 12 de janeiro de 2016 e 08 de setembro de 2016, e seus encaminhamentos; uma vez que o seu conteúdo está inserido no c);*

3) **parcialmente**, para o item: *b) relatório pormenorizado quanto ao exercício do Controle Externo da atividade policial desde 2013; para que sejam disponibilizados os relatórios ordinários elaborados pelos Membros do MP/SP que atuam no controle externo da atividade policial desde 2013.*

21. Ressalte-se que, em razão da necessidade da adoção de procedimentos administrativos pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, sugiro ao Plenário do CNMP que **CONCEDA** o prazo de **30 (trinta) dias** para o cumprimento do acórdão.

22. Por fim, encaminhe-se cópia de inteiro teor do presente Pedido de Providências

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

à Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública para as providências que julgar cabíveis.

É COMO VOTO.

Brasília/DF, 23 de abril de 2019.

Conselheiro **GUSTAVO ROCHA**
Relator