
Exmo. Senhor Doutor Juiz de Direito da ____ Vara da Fazenda Pública da Comarca da
Capital – São Paulo

ARTIGO 19 BRASIL, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas/MF sob o nº 10.435.847/0001-52, com sede na Rua João Adolfo, 118 – conjunto 802 – CEP: 01050-020 – Centro – São Paulo – SP, vem à presença de V.Exa., por seu advogado e bastante procurador, com fundamento no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal, na Lei nº 12.527/2011 e na Lei nº 12.016/2009, impetrar **MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA INAUDITA ALTERA PARTE** em face da **FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, sediada na Rua Maria Paula, nº 172, São Paulo – SP, CEP 01319-000, ora **IMPETRADA**, diante da prática de ato coator pela **COMISSÃO ESTADUAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO**, cuja sede localiza-se na Rua Voluntários da Pátria nº 596, São Paulo – SP, CEP 02010-000, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas:

I. Síntese dos fatos

1. A impetrante apresentou em 12 de fevereiro de 2016, com base na Lei Federal nº 12.527/2011 ("Lei de Acesso à Informação"), pedido de informação destinado à Polícia Militar do Estado de São Paulo (**DOC 1**). No pedido, requereu-se acesso ao conteúdo integral de uma diretriz da Polícia Militar (Diretriz n. PM3 – 001/02/11 – Sistema “Olhos de Águia” da PMESP), da qual a impetrante obteve conhecimento por meio de outros pedidos de informação realizados nos últimos 2 anos.¹
2. Trata-se de documento que contém diretivas para a coleta e armazenamento de imagens, bem como uso de equipamentos de filmagem e fotografia por agentes das forças policiais paulistas em manifestações.
3. Neste sentido, constitui informação de incontestável interesse público, já que possibilita o conhecimento, por parte da população e da sociedade civil, das condições e hipóteses em que pode ocorrer a captação de imagens em manifestações públicas, assim como dos limites impostos à Polícia Militar quanto a esta prática, uma vez que são ocasiões em que as pessoas exercem o direito fundamental à liberdade de expressão.
4. À época, o prazo para resposta do pedido foi prorrogado e, ao fim do prazo legal, não houve manifestação por parte da autoridade competente. Após recurso interposto no dia 14 de março de 2016, a Polícia Militar finalmente comunicou que a diretriz em questão seria *sigilosa* e enviou o Termo de Classificação de Informação (**DOC. 2**) correspondente:

"Prezado Sr Artigo 19 Brasil,

Em atenção à demanda SIC nº 54052162129, deixamos de atender, pois trata-se de assunto sigiloso de acordo com o Artigo 23, da Lei nº 12.527, de

¹ Em 23 de outubro de 2013, a ARTIGO 19 enviou pedido de informação à PM de São Paulo indagando sobre a existência e solicitando o inteiro teor de normativa específica que regulamenta a filmagem em manifestações. O órgão não forneceu nenhum tipo de resposta satisfatória pelos critérios da Lei de Acesso à Informação, até que, após mais de um ano de tramitação e depois de deliberação da CGA (Corregedoria Geral da Administração), terceira instância recursal para pedidos de informação, informou que a normativa pedida era a "Diretriz n. PM3 – 001/02/11 – Sistema “Olhos de Águia” sem, contudo, disponibilizá-la. Link para o infográfico que relata os detalhes desse pedido de informação: https://scontent-gru2-1.xx.fbcdn.net/t31.0-8/s960x960/10917022_431690923656696_547422589515720495_o.png

18 de novembro de 2011, bem como o Artigo 3º, inciso XV, que diz: "informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança de sociedade e do Estado", e do Artigo 30, inciso VII - "pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares", do Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012.

Portanto, concluímos que as informações e documentos de inteligência policial são dados estratégicos e operacionais, conseqüentemente sigilosos, conforme Termo de Classificação de Informação nº 001/SICPM/2016."

5. Em 30 de março de 2016, a impetrante, insatisfeita com a resposta recebida, interpôs um recurso perante a Ouvidoria do Estado de São Paulo, o qual foi parcialmente provido, pois se entendeu que o requisito relativo às razões da classificação, isto é, *sua motivação*, não foi devidamente preenchido na resposta apresentada pela Polícia Militar, como se verifica no trecho transcrito abaixo **(DOC. 3)**:

"No caso em apreço, as razões de classificação que constam do TCI encaminhado – em que pese não possam ser aqui transcritas, em virtude do disposto no par.1º do artigo 3º do Decreto nº 61.638/2016 – não fazem qualquer referência às especificidades do documento solicitado que justificariam a restrição de acesso. A indicação de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade e do Estado vem desacompanhada de elementos objetivos que permitam o controle do ato classificatório, tornando inviável a verificação dos motivos que, supostamente, conduziram à necessidade de torná-lo sigiloso. A adequada motivação do ato classificatório por certo exigiria a demonstração do risco, ainda que potencial, que sua divulgação traria à segurança pública, especialmente considerando que a medida de restrição de acesso é limitação excepcional ao direito constitucional de acesso à informação, assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da Lei Maior."

6. Diante disso, a Ouvidoria do Estado de São Paulo determinou a correção da falha no TCI ou a disponibilização da diretriz requerida.

7. Em atendimento a esta determinação, no 11 de maio de 2016, a Polícia Militar enviou novamente o Termo de Classificação de Informação, o qual classificava como sigiloso o documento solicitado e que naquela ocasião, foi aceito pela Ouvidoria (DOC 4).

8. Em razão disso, interpôs-se novo recurso, agora perante a Comissão Estadual de Acesso à Informação, última instância recursal do Estado, no dia 23 de maio de 2016. Este recurso, por fim, foi objeto de apreciação na sessão do dia 05 de dezembro de 2016, **tendo sido conhecido, porém, no mérito, desprovido (DOC 5)**. Em sua decisão, a Comissão atém-se apenas ao conteúdo da anterior decisão prolatada pela Ouvidoria do Estado de São Paulo, que aceitou o documento e decretou o sigilo da informação.

9. Portanto, esgotada a via administrativa e mantida a negativa de acesso à informação, o mandado de segurança é a medida que se impõe.

II. Direito

A. Do cabimento do Mandado de Segurança

A lei que disciplina a figura do Mandado de Segurança no ordenamento jurídico brasileiro impõe, para além da demonstração do direito líquido e certo, alguns requisitos de ordem formal que condicionam o cabimento do instrumento. O artigo 5º da Lei 12.016/2009 dispõe:

Art. 5º Não se concederá mandado de segurança quando se tratar:

I - de ato do qual caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução;

II - de decisão judicial da qual caiba recurso com efeito suspensivo;

III - de decisão judicial transitada em julgado.

A decisão emanada pela Comissão Estadual de Acesso à Informação é ato administrativo do qual não cabe recurso com efeito suspensivo, uma vez que o recurso que a precedeu é a última etapa do processo administrativo estabelecido pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11) no tocante a pedidos de informação. Dessa forma, o presente mandado de segurança não encontra obstáculos no artigo 5º da Lei nº 12.016/2009.

B. Da tempestividade da ação

O artigo 23 da Lei nº 12.016/2009 estabelece o prazo de 120 (cento e vinte) dias para o ingresso de mandado de segurança, contados da ciência, pelo interessado, do ato impugnado.

Como exposto anteriormente, a decisão emanada pela Comissão Estadual de Acesso à Informação (**DOC. 5**) foi publicada no Diário Oficial do Estado no dia 07 de dezembro de 2016 (**DOC. 6**). Sendo assim, o presente mandado de segurança cumpre o requisito legal da tempestividade.

C. Existência de direito líquido e certo

1. O Princípio da Publicidade

A questão central que permeia o caso em tela é o uso injustificado do sigilo de informações, em contrariedade ao princípio da publicidade e ao espírito da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/11, e toda a regulamentação pertinente.

É importante notar que este questionamento insere-se em um contexto de fortalecimento da transparência estatal, processo que tem como um de seus marcos a concretização do princípio da publicidade na Constituição Federal de 1988 e que, em 2011, culminou na aprovação da Lei de Acesso à Informação, diploma que consolida o status fundamental do direito à informação.

O princípio da publicidade, segundo a melhor doutrina, corresponde:

"à divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem conseqüências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros."
(Hely Lopes Meirelles - Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, 32ª edição, 2006, pág. 94)

Trata-se de corolário constitucional consagrado expressamente no artigo 37 da Constituição Federal². Na medida em que é condição necessária para o controle e participação social nas atividades estatais, é considerado uma decorrência do próprio Estado Democrático de Direito.

Neste sentido, dita Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art.1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos a que todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualment afetados por alguma medida."
(Celso Antônio Bandeira de Mello - Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 26ª edição, 2009, pág. 114)

A Ministra Carmen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação do MS nº 26.920/DF, DJ de 2/10/07, caso em que foi negada a possibilidade de voto secreto nas sessões do Conselho de Ética do Senado Federal, manifestou-se no seguinte sentido:

²Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)"

“(...) o princípio que informa o sistema constitucional vigente – democrático e republicano – é o da publicidade dos atos do Poder Público e dos comportamentos daqueles que compõem os seus órgãos. Como afirmei em escrito sobre aquele princípio, ‘não basta, pois, que o interesse buscado pelo Estado seja público para se ter por cumprido o princípio em foco. Por ele se exige a não obscuridade dos comportamentos, causas e efeitos dos atos da Administração Pública, a não clandestinidade do Estado, a se esconder do povo em sua atuação. (...) A publicidade resulta, no Estado Contemporâneo, do princípio democrático. O poder é do povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Brasileira), nele reside, logo, não se cogita de o titular do poder desconhecer-lhe a dinâmica”³.

A jurisprudência dos tribunais brasileiros vem se alinhando em torno deste entendimento comum, como ilustra trecho da Apelação nº 0017774-30.2013.8.26.0053, um caso emblemático julgado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo em setembro de 2014, em que se obrigou a Universidade de São Paulo a fornecer os salários de seus funcionários ao jornal Folha de São Paulo:

" (...) Princípio da publicidade, aliás, que se liga à obrigatoriedade da gestão democrática do Estado. Se a Administração Pública tem caráter Instrumental e não admite para si e sim para a cidadania, detentora primeira do poder político e da soberania, a ela se impõe tornar público os seus atos. Bem por isso, o princípio da publicidade não se coaduna com a prática de atos sigilosos, tomados em pequenos grupos, sem a plena ciência dos cidadãos, como os famigerados "atos secretos" emanados da Mesa do Senado Federal em passado não muito longínquo. Cuida-se de direito da cidadania, que se insere no caráter e natureza dos interesses que a Administração Pública tutela e, sobretudo, sob os influxos da forma republicana de governo adotada pela

³ Informações sobre o processo podem ser encontradas neste link <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2559676>

Constituição Federal. Daí o porquê, a esse princípio também se liga o atributo da transparência. (...)"⁴.

O princípio, nesse sentido, constitui um dever estatal "*eminentemente republicano, porque a 'gestão da coisa pública' (República é isso) é de vir a lume com o máximo de transparência*", segundo o ministro Carlos Ayres Britto, em voto preferido no julgamento de Agravo Regimental nos autos da Suspensão de Segurança nº 3902, em que foram suspensas decisões que impediam a divulgação, por meio de sítio eletrônico oficial, de informações sobre servidores públicos, inclusive sua remuneração.

No mesmo julgamento, o Ministro aprofundou a interpretação acerca do referido princípio e suas consequências, reforçando também a sua **faceta correspondente ao direito do cidadão à informação pública**, conforme segue:

"Em suma, esta encarecida prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesmo que tem o direito de ver seu Estado republicaneamente administrado."⁵ (grifo nosso).

Conclui-se que o princípio da publicidade, no sentido aqui apontado, possui dois ângulos de análise: por um lado, afigura-se como dever estatal de publicar os atos da administração e atuar da forma mais transparente possível e, por outro, consubstancia o **direito fundamental à informação**. É este segundo aspecto o principal objeto tutelado pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12527/2011) que, de acordo com a juíza federal Carmen Silvia Lima de Arruda, da 6ª turma Especializada do TRF da 2ª região, veio "a

⁴Informações sobre o processo podem ser encontradas neste link <http://esaj.tjsp.jus.br/cpo/sg/search.do?jsessionid=8BE3D0A39ADB83FEE1135FB398E2C742.cpo5conversationId=&paginaConsulta=1&localPesquisa.cdLocal=1&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificado=001777430.2013&foroNumeroUnificado=0053&dePesquisaNuUnificado=001777430.2013.8.26.0053&dePesquisaNuAntigo=>

⁵Informações sobre o processo podem ser encontradas neste link: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.aspnumero=3902&classe=SS&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>

por verdadeira pá de cal sobre o assunto" da transparência das informações públicas no Brasil⁶.

2. O caráter fundamental do direito à informação e a excepcionalidade do sigilo.

A faceta do direito fundamental à informação é elemento estruturante de toda a regulação internacional dos direitos humanos e vem sendo gradualmente incorporada à cultura jurídica e administrativa do país, a partir de uma evolução do tradicional paradigma de opacidade dos dados públicos para um modelo de ampla transparência.

Nesse sentido, como ressaltado anteriormente, a concretização constitucional do princípio da publicidade e a aprovação da Lei de Acesso à Informação em 2011 representam verdadeiros marcos.

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12527/2011), aprovada em 2011 após longos debates e pressão pela sociedade civil, entrou em vigor no país em 16 de maio de 2012. O diploma legal regulamenta o direito à informação, já assegurado no rol de **direitos fundamentais** do art. 5º da Constituição Federal brasileira, nos seguintes termos:

"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".

O art. 3º da Lei de Acesso à Informação dita:

*Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o **direito fundamental de acesso à informação** e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:*

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

⁶ Fonte: <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17.MI188278,101048Inexiste+sigilo+bancario+em+relatorios+de+financiam>

Desta forma, o dispositivo **explicita o caráter excepcional** do sigilo, já sinalizado pela necessidade expressa na Constituição de que ele seja considerado **imprescindível** à segurança da sociedade. No decorrer do texto da lei são estabelecidos procedimentos, prazos e normas estritas para o cumprimento das exceções previstas, com o intuito de fornecer um complexo de normas voltadas à maior proteção possível do direito fundamental ao acesso à informação. O art. 23 da lei, por exemplo, delimita com precisão as hipóteses em que informações podem ser consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade e, portanto, passíveis de decretação de sigilo:

"Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Esta conformação decorre de uma premissa básica da disciplina dos direitos fundamentais: a de que nenhum direito ou princípio é absoluto e que, portanto, são necessárias regras de interpretação para que determinado direito não seja desproporcionalmente prejudicado em relação a outro. Tal noção é largamente

defendida na "teoria dos Direitos Fundamentais" de Robert Alexy⁷, segundo a qual os direitos fundamentais, na qualidade de princípios, não eliminam integralmente um ao outro em uma hipótese de colisão, mas aquele cujas possibilidades fáticas e jurídicas forem mais robustas no caso concreto afasta a aplicação do outro direito. A balança desta avaliação é o postulado da proporcionalidade, que impede o completo esvaziamento dos direitos fundamentais e não impõe uma rigidez excessiva à sua disciplina. Para além da doutrina e da aplicação dessa teoria na jurisprudência brasileira⁸, a necessidade de balanceamento de direitos fundamentais colidentes também possui força normativa, como será exposto a seguir.

Documentos internacionais como a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁹, ratificados pelo Brasil e incorporados ao ordenamento na qualidade de normas¹⁰, oferecem subsídios para tal avaliação, estabelecendo que a eventual restrição de determinado direito fundamental só pode ocorrer mediante um balanceamento criterioso dos direitos que se encontrem em suposto conflito.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - PIDCP¹¹, no parágrafo 3º do artigo 19, determina claramente os parâmetros que deverão ser analisados ante os casos de possíveis restrições, estabelecendo o que se convencionou chamar de "teste das três partes":

⁷ ALEXY, Robert, Teoría de los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

⁸ Um exemplo contundente de aplicação de tal teoria pelo Supremo Tribunal Federal é o julgamento da **ADPF 54**, que julgou inconstitucional a interpretação de que a interrupção de gestação de feto anencéfalo constituísse fato típico. Informações sobre o processo podem ser encontradas neste link: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2226954>

⁹ A Convenção Americana de Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, disponíveis nos links abaixo, asseguram o direito à informação de qualquer natureza a todos os cidadãos, indistintamente, por qualquer meio de acesso. O texto da CADH pode ser encontrado aqui: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. O texto do PIDCP pode ser encontrado aqui: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm

¹⁰ Os tratados internacionais de Direitos Humanos ratificados após a aprovação da EC 45 de 2004 tem status constitucional. Quanto aos anteriores à esta emenda, como é o caso dos documentos aqui citados há discussões doutrinárias e jurisprudenciais extensas, mas é consolidado no STF o caráter **supralegal** destes textos. Vide RE 466.343-SP, HC 90.172-SP, HC 87.585-TO). Jurisprudência do STF <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=31>

¹¹ Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_politicos.htm

3. O exercício das liberdades previstas no parágrafo 2 do presente artigo comporta deveres e responsabilidades especiais. Pode, em consequência, ser submetido a certas restrições, que devem, todavia, ser expressamente fixadas na lei e que são necessárias:

- a. Ao respeito dos direitos ou da reputação de outrem;
- b. À salvaguarda da segurança nacional, da ordem pública, da saúde e da moral públicas.

Dessa forma, primeiramente, qualquer restrição à liberdade de expressão deverá estar prevista por lei de forma clara e objetiva. Isto é, não se admite que uma lei demasiadamente ampla e não facilmente acessível disponha sobre limitações à liberdade de expressão, pois estes tipos de lei permitem interpretações muito vastas e potencialmente violadoras de padrões internacionais. Além disso sabe-se que leis imprecisas causam um efeito inibidor, pois os indivíduos, diante da possibilidade de enquadramento e eventual punição, acabam, por cautela, se autocensurando em assuntos legítimos.

A segunda parte do teste determina que a restrição deverá proteger um fim considerado legítimo perante o direito internacional. O próprio parágrafo 19 em suas alíneas “a” e “b” define quais são estes propósitos – proteção a direitos e reputação alheios, segurança nacional, ordem pública, saúde e moral públicas - e trata-se de consenso internacional que tais fins representam uma lista taxativa, vedada a possibilidade de que qualquer outra finalidade seja agregada.

E por fim, a terceira e última parte do teste expressa que toda e qualquer restrição deverá ser necessária para a proteção do propósito legítimo. **Isto é, a restrição deverá ser em resposta a uma necessidade social e deverá se utilizar da medida menos intrusiva.**

A respeito da terceira parte do teste, o Comitê de Direitos Humanos, por meio do Comunicado Geral nº 27¹² observou que:

As medidas restritivas devem ajustar-se ao princípio da proporcionalidade, devem ser adequadas para desempenhar sua função protetora; devem ser o instrumento menos perturbador daqueles que permitem o resultado desejado e devem guardar proporção com o interesse que deve proteger.

Nesse ponto, cabe analisar com mais afinco os reflexos desta sistemática nas normas do sistema jurídico brasileiro pertinentes. Destarte, é importante notar que a primeira e a segunda etapa do teste das três partes não se aplicam ao caso em tela, uma vez que as normativas que permitem a restrição do direito à informação, a exemplo da Constituição e da Lei de Acesso à Informação, não podem ser consideradas excessivamente amplas para este fim. Pelo contrário, como se defende no presente caso, preveem **hipóteses excepcionais** em que o acesso à informação pode ser restrito. Além disso, a finalidade **supostamente** almejada por esta restrição é, de fato, uma hipótese contemplada pelo artigo do PIDCP citado, qual seja, a "segurança nacional". Cumpre, portanto, analisar o terceiro requisito, relativo à necessidade da medida restritiva para a consecução do fim pretendido.

A própria Constituição brasileira, a partir do uso da palavra "imprescindível" para qualificar as hipóteses de sigilo demonstra intensa preocupação com o equilíbrio entre os direitos em jogo, reforçando o elemento da **necessidade** da eventual restrição do direito à informação. Para além disso, toda a regulamentação da matéria, com destaque para a Lei de Acesso à Informação, consubstancia a noção de "menor intrusão possível", com o intuito de que se garanta a segurança da sociedade sem prejudicar demasiadamente o princípio da publicidade, um dos pilares mais importantes da democracia.

O artigo 3º da Lei de Acesso à Informação, transcrito anteriormente, explicita a ideia que informa a necessidade de caráter imprescindível: a excepcionalidade do sigilo. Nesta mesma lógica, diversos outros artigos da Lei 12.527/2011 – como o já referido

12 A íntegra do documento pode ser acessada por meio deste link: <http://www.refworld.org/docid/45139c394.html>

art. 23 - e de dispositivos regulamentadores reforçam o caráter excepcional do sigilo, tomando como premissa a máxima publicidade. É o caso do parágrafo 5º do artigo 31 do Decreto 58.052/2012, que regulamenta a aplicação da Lei de Acesso à Informação no estado de São Paulo segundo o qual “deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o **critério menos restritivo possível**” (grifo nosso)¹³. Trata-se da mesma redação presente no artigo 27 do Decreto Federal 7.724/2012,¹⁴ cujo inciso I vai além, pois exige a consideração da efetiva gravidade do risco imposto à sociedade e ao Estado por meio da publicidade da informação cujo acesso se pretende restringir:

*Art.27. Para a classificação da informação em grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o **critério menos restritivo possível**, considerados:*

I-a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; (...) (grifo nosso)

Fica claro, portanto, a necessidade de uma análise do caso concreto, o que reflete a positivação dos preceitos relativos ao balanceamento de direitos fundamentais, mencionados acima, também no âmbito da legislação infraconstitucional brasileira.

É também o entendimento do Supremo Tribunal Federal, expresso em julgamento do Mandado de Segurança 28.178/DF, cuja ementa diz, *in verbis*:

1. A regra geral num Estado Republicano é a da total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção. Conclusão que se extrai diretamente do texto constitucional (arts. 1o, caput e parágrafo único; 5o, XXXIII; 37, caput e § 3o, II; e 216, § 2o), bem como da Lei no 12.527/2011, art. 3o, I.¹⁵ (grifo nosso).

¹³A íntegra do decreto pode ser acessada por meio deste link:

<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/5fb5269ed17b47ab83256cfb00501469/0d8cf8dcbd4ef45f83257a010046ef75?OpenDocument>

¹⁴A íntegra do decreto pode ser acessada por meio deste link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm

¹⁵ Informações sobre o processo podem ser encontradas neste link:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2694711>

Sendo assim, as autoridades que se encontram submetidas a essa lei devem atender, em regra, à publicidade. Para que as restrições a esse princípio constitucional sejam legítimas, deve-se apresentar uma justificativa razoável e proporcional. Conforme exposto acima, o sigilo não pode ser aplicado de forma injustificada, sob pena de violar tanto a Lei de Acesso à Informação quanto a Constituição. No caso discutido nestes autos, verifica-se claramente que os parâmetros estabelecidos por nossa legislação não foram cumpridos.

III. Aplicação ao caso

O objeto da demanda da impetrante, conforme exposto previamente, é uma diretriz, isto é, um conjunto de diretivas, destinadas à orientação das forças policiais de São Paulo sobre a coleta e armazenamento de imagens de manifestantes em situações de pleno exercício de sua liberdade de expressão. Parece-nos contrária à razoabilidade a afirmação de que a restrição completa do acesso a esse tipo de dado seja **necessária** para a segurança da sociedade, nos termos do art. 23 da Lei nº 12.527/2011.

Analisando o caso sob a ótica de todo o conjunto de normas apresentado acima, pode-se afirmar que ocorre uma restrição ao direito ao acesso à informação que, apesar de constituir uma hipótese legal, não se justifica por ausência de demonstração de sua **necessidade** para a concretização do objetivo supostamente pretendido, qual seja, a proteção da sociedade.

Neste ponto, é relevante apontar o contexto em que a informação é requerida, assim como sua relação com a aludida "segurança da sociedade". Desde 2013, vem-se delineando com clareza um cenário de violações ao direito de protesto no Brasil. Não se trata de uma situação nova, mas, a partir do marco histórico denominado "Jornadas de Junho", as categorias de violações formam um padrão claro e reiterado – exemplos são a ausência de identificação das forças policiais nos protestos, uso desproporcional da força com o emprego indiscriminado de armamentos menos letal e, em alguns casos, uso registrado de armamento letal, detenções arbitrárias e ações de vigilantismo. Observou-

se, também, a recorrência de captação de imagens realizadas pelas forças policiais durante manifestações, sem que se soubesse o objetivo de tal prática.

A impetrante acompanha esse cenário de violações desde 2013 e a continuidade do monitoramento de protestos revelou mudanças qualitativas que corroboram o **caráter estrutural** da repressão, além de revelar novos contornos para essa sistemática. Notou-se que o Estado não deixou de perpetrar o tipo de violação anteriormente verificado – além disso, não houve responsabilização alguma pelos abusos cometidos em 2013, e novas táticas foram aplicadas em razão da proximidade com a Copa do Mundo, aprimorando a repressão policial.

O relatório elaborado pela ARTIGO 19 denominado “Nas ruas, nas leis, nos tribunais – violações ao direito de protesto no Brasil 2015-2016” constatou a reprodução do mesmo cenário de violações acima descrito (**DOC. 7**).

Tal contexto, amplamente documentado, vem suscitando uma série de questionamentos, inclusive na esfera judicial, além de exigências cada vez mais robustas para que as forças de segurança responsáveis por protestos sejam transparentes em relação a suas práticas e se adequem a padrões constitucionais e internacionais de direitos humanos. Como exemplo, pode-se citar a Ação Civil Pública n. 1016019-17.2014.8.26.0053, proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em face da Fazenda Pública.

A ação cerca-se de um amplo conjunto de elementos que comprovam a sistematicidade da repressão a protestos e exige, dentre outras coisas, o estabelecimento de um protocolo de atuação transparente por parte da Polícia Militar, de forma que possa ocorrer o efetivo controle social da atividade policial. Em 18 de outubro de 2016, foi proferida sentença no caso¹⁶, deferindo os pedidos da Defensoria Pública, inclusive no que toca à elaboração do referido protocolo de uso da força em manifestações públicas no prazo de 30 dias. A sentença encontra-se atualmente suspensa, mas representa um marco importante dentre as iniciativas que buscam garantir a

¹⁶ Informações sobre o processo podem ser acessadas por meio deste link: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1H0006JQA0000>

transparência dos órgãos de segurança pública. No mesmo sentido, em março de 2017, veio uma recente Recomendação do Ministério Público do Estado de São Paulo¹⁷ para a Polícia Militar, com o objetivo de assegurar que comunicadores que cobrem protestos não sejam vítimas de violações por parte das forças policiais. Dentre estas recomendações, consta a elaboração de um protocolo específico de atuação policial frente a comunicadores no contexto de manifestações, bem como que tal documento seja submetido ao controle do Ministério Público e da Ouvidoria da Polícia Militar. Trata-se de iniciativa essencial para a garantia do controle da conduta policial durante manifestações públicas.

É justamente nesse sentido que vem o pedido de informações referente à Diretriz n. PM3 – 001/02/11 – Sistema “Olhos de Águia” da PMESP. A filmagem de manifestantes durante protestos **não corresponde, por si só, a uma problemática**, uma vez que pode inclusive garantir que situações de violação sejam registradas e guardadas. Entretanto, atualmente não se conhece o uso que a Polícia Militar faz destas imagens e nem sequer os limites em que pode ou deve efetivamente captá-las.

A ausência de transparência quanto aos padrões de atuação das forças policiais em protestos, como vem sendo exaustivamente demonstrado em diversos meios, é problemática na medida em que permite a perpetuação de um contexto de violações à liberdade de manifestação dos cidadãos. Ainda, a pressuposição de que, já que existe a hipótese legal de sigilo por questões de segurança, toda e qualquer informação relativa à segurança pública deve ser secreta é nociva aos princípios de transparência e à efetivação dos direitos fundamentais.

Não se trata, aqui, de pedido referente ao conteúdo das gravações realizadas, tampouco a operações estratégicas específicas da Polícia, ou mesmo a documentos tradicionalmente considerados sensíveis e capazes de pôr em risco a segurança da sociedade. Pelo contrário, o conhecimento acerca de diretrizes gerais de sua atuação é

¹⁷ Mais informações, bem como a íntegra da Recomendação, podem ser acessadas neste link: <http://artigo19.org/blog/2017/03/29/ministerio-publico-quer-que-pm-sp-adote-medidas-visando-seguranca-de-comunicadores-em-protestos/>

meio eficaz para garantir esta mesma segurança, permitindo o controle social da atividade policial e o exercício pleno da liberdade de manifestação.

Entendimento semelhante foi demonstrado no Mandado de Segurança de nº1015940-67.2016.8.26.0053¹⁸, em que foi deferida liminar, e posteriormente concedida a segurança, para determinar a divulgação de dados do Instituto Médico Legal de São Paulo à Folha de São Paulo. Na sentença, de 08 julho de 2016, o juiz da 13ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu que não estaria configurada hipótese de sigilo por garantia da "segurança da sociedade", pelo contrário, segundo o juiz, a divulgação dos referidos dados coaduna-se com os princípios basilares da Administração Pública:

Na realidade, o fornecimento das informações requeridas está plenamente de acordo com o sentido do acesso aos dados da Administração Pública, conforme a lei:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Sendo assim, não se sustenta a arguição da parte impetrada em relação à restrição das informações requeridas em razão de segurança da sociedade e do Estado (grifos nossos).

¹⁸ Informações sobre o processo podem ser acessadas por meio deste link:

https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show_doprocesso.codigo=1H000938E0000&processo.foro=53&uuidCaptcha=sajcaptcha_9eb2b47f560a4a698aae3836418e732f

Conclui-se, a partir desta breve exposição, que a impetrante possui direito líquido e certo à informação em questão (Diretriz n. PM3 – 001/02/11 – Sistema “Olhos de Águia” da PMESP). Isso porque o sigilo, embora hipótese prevista na Constituição e em leis ordinárias, é **exceção à regra da publicidade**. Paulatinamente, o princípio da publicidade, especialmente no seu aspecto relativo ao direito fundamental à informação, vem tendo sua interpretação ampliada para contemplar novas situações e consolidar um modelo de ampla transparência.

No caso em tela, não pode ser diferente, pois a informação requerida diz respeito a padrões gerais de atuação da Polícia Militar em situações de exercício de liberdades fundamentais, de forma que sua publicização representa uma proteção a mais à sociedade, e não o contrário. Permitir o sigilo deste tipo de informação contraria o processo de superação da tradicional opacidade dos dados estatais, especialmente preocupante no âmbito da segurança pública.

IV. Da tutela antecipada

Por meio dos argumentos acima expostos, buscou-se demonstrar a violação do direito líquido e certo da impetrante ao acesso à informação constante da "Diretriz n. PM3 – 001/02/11 – Sistema “Olhos de Águia” da PMESP, na medida em que a não-disponibilização não se coaduna com a máxima do sigilo como **exceção** ao princípio da publicidade e com o critério da **necessidade** para a restrição de direitos fundamentais de qualquer natureza.

Para além disso, vislumbra-se também o *periculum in mora*, visto que o desconhecimento acerca do tratamento dispensado às imagens coletadas durante protestos, bem como em que termos gerais esta coleta deve ocorrer, abre ampla margem para a violação de direitos fundamentais. Ademais, trata-se de informação permeada por relevante interesse público por pertencer ao rol de regras gerais de atuação da Polícia Militar em manifestações. Dessa forma, a urgência da prestação jurisdicional verifica-se na medida em que a ausência de transparência nos dados de segurança

pública e, neste caso, daqueles relativos a protestos, contribui para a manutenção do ciclo de violações ao direito à livre manifestação.

Em termos concretos, é urgente que o conteúdo da norma seja imediatamente disponibilizado, sob pena de que novas arbitrariedades sejam cometidas a cada protesto em que haja coleta de imagens e vídeos por parte dos agentes de segurança pública.

Recentemente, novas demonstrações do mesmo contexto de reiteradas agressões contra manifestantes foram amplamente divulgadas. Por ocasião do acirramento das tensões políticas no país, ondas de protestos com grandes dimensões tomaram as principais cidades brasileiras. Em São Paulo, por exemplo, diversas notícias e relatos revelaram a ocorrência de uma série de violações por conta da truculência policial.¹⁹

Também foi relatado, de forma a corroborar o cenário descrito anteriormente, que membros das forças policiais portavam instrumentos de filmagem e captação de imagens durante a concentração e dispersão forçada dos atos. Todo este cenário reacendeu as discussões sobre a necessidade da criação e ampla divulgação de um protocolo que guie a atuação da polícia militar nesse contexto e imponha limites, revestindo-os de um nível mínimo de transparência e *accountability* frente a abusos cometidos²⁰. O contexto político do momento sinaliza para a continuidade dos protestos de larga escala, sem que tenha havido uma resposta institucional de comprometimento com o fim das violações contra a liberdade de manifestação. Dessa forma, evidencia-se a **urgência do pleito, na medida em que se trata de informação de interesse público - relacionada diretamente ao conjunto de regras gerais que orientam a atuação da polícia no problemático contexto de protestos sociais - a qual a entidade vem buscando obter acesso há cerca de 2 anos e cujo último recurso administrativo foi negado.**

¹⁹ Uma estudante universitária, Deborah Fabri, chegou a perder a visão de um dos olhos após ser atingida por estilhaços de uma bomba de efeito moral lançada contra a multidão:
<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,estudante-perde-a-visao-apos-ser-ferida-em-protesto-contr-impeachment,10000073517>

²⁰ Fonte: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/09/06/Como-funcionam-os-mecanismos-internos-e-externos-de-controle-da-Pol%C3%ADcia-Militar>

V. Da Gratuidade de Justiça

A impetrante faz jus ao benefício da gratuidade de justiça, nos termos do art. 98 da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), segundo o qual:

Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

A impetrante é pessoa jurídica de direito privado constituída como **associação civil sem fins lucrativos**, cujo objetivo, nos termos de seu Estatuto Social, é "a promoção e defesa dos direitos humanos, com ênfase nas liberdades de opinião e expressão e no direito à informação de indivíduos e grupos sociais".

VI. Pedido

Ante o exposto, requer-se:

- a) por ocasião do despacho desta petição inicial, a concessão de tutela antecipada *inaudita altera parte*, à luz do art. 7º, inciso III, da Lei 12.016/09, para determinar a imediata apresentação da Diretriz n. PM3 – 001/02/11 – Sistema “Olhos de Águia” da PMESP, nos termos do artigo 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/09;
- b) independentemente da concessão da tutela antecipada, requer-se, ao final da presente demanda, que seja concedida a segurança, consistente na declaração da invalidade do ato coator que culminou na preservação do sigilo da Diretriz n. PM3 – 001/02/11 – Sistema “Olhos de Águia” da PMESP, nos termos do artigo 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/09;
- c) o reconhecimento da incidência dos benefícios da Justiça Gratuita, nos termos do art. 98 da Lei nº 13.105/2015.

c) a notificação da AUTORIDADE COATORA para que, em 10 (dez) dias, preste as informações que considerar necessárias;

d) a notificação do órgão de representação judicial da impetrada, para que, querendo, ingresse no feito, nos termos do art. 7º, inciso II, da Lei 12.016/2009.

Por fim, requer-se que das intimações oficiais pela imprensa conste exclusivamente o nome de Camila Marques Barroso, inscrita na OAB/SP sob o número 325.988, com escritório na Rua João Adolfo, 118, cj. 802, Centro, 01050-020, São Paulo – SP.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Nestes termos, pede deferimento.

São Paulo, 04 de abril de 2017.

Camila Marques (OAB/SP: 325.988)
Coordenadora do Centro de Referência Legal
ARTIGO 19 Brasil

Mariana Rielli
Assistente Jurídica
ARTIGO 19 Brasil

RAFAEL VALIM
OAB/SP 248.606

GILBERTO BERCOVICI
OAB/SP 146.723