

---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL  
DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Número de origem: 1014412-61.2017.8.26.0053

**ARTIGO 19 Brasil**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas/MF sob o nº 10.435.847/00015-2, com sede na Rua João Adolfo, 118 – conjunto 802 – CEP: 01050020 – Centro – São Paulo – SP, **vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fulcro no artigo 994, inciso II cc. art. 1.015 e ss. do Novo Código de Processo Civil, interpor o presente recurso de AGRAVO DE INSTRUMENTO COM PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA RECURSAL** contra a r. decisão de fl., proferida nos autos do **MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA INAUDITA ALTERA PARTE**, impetrado em face da **FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, sediada na Rua Maria Paula, nº 172, São Paulo – SP, CEP 01319000, pelas razões que seguem anexas.

---

Informa, em atendimento ao disposto no art. 1.016, inciso IV, do Código de Processo Civil, que a Agravante tem como advogada constituída a **Dra. CAMILA MARQUES BARROSO (fls.23)**, OAB/SP 325.988, com endereço profissional na Rua João Adolfo, 118, conj. 802, 01050-020, São Paulo, SP.

A Agravada, de sua vez, é representada pela Procuradoria Geral do Estado.

Outrossim, esclarece que os autos do processo de origem são eletrônicos, o que dispensa a apresentação das peças processuais, nos termos do art. 1.017, §5o, do Código de Processo Civil.

Por fim, informa que recolheu as custas recursais, bem como as despesas referentes à intimação dos agravados, conforme os boletos e comprovantes anexados (DOC. 1).

Requer o regular processamento do presente recurso, por instrumento, pelas razões expostas na minuta anexa.

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, 15 de Maio de 2017.

---

## RAZÕES DE AGRAVO DE INSTRUMENTO

Agravante: ARTIGO 19 Brasil

Agravada: Comissão Estadual de Acesso à Informação (CEAI)

COLENDO TRIBUNAL,

ÍNCLITOS JULGADORES

### 1. SÍNTESE DOS FATOS

#### 1.1. DOS FATOS QUE PRECEDERAM A AÇÃO

A impetrante, ora agravante, apresentou em 12 de fevereiro de 2016, com base na Lei Federal nº12.527/2011 ("Lei de Acesso à Informação"), pedido de informação destinado à Polícia Militar do Estado de São Paulo (fls.24). 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 agravante obteve conhecimento por meio de outros pedidos de informação realizados nos últimos 2 anos.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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](https://scontent-gru2-1.xx.fbcdn.net/t31.0-8/s960x960/10917022_431690923656696_547422589515720495_o.png)

---

de março de 2016, a Polícia Militar finalmente comunicou que a diretriz em questão seria *sigilosa* e enviou o Termo de Classificação de Informação (fls.25) 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 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."*

Em 30 de março de 2016, a agravante, 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 (fls. 26-29) :

*"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."*

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

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 (fls.30).

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** (fls.31-32). Em sua decisão, a Comissão ateu-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.

## 1.2. DO HISTÓRICO PROCESSUAL

Em 04 de abril de 2017 foi distribuído o Mandado de Segurança com pedido de liminar em face de ato coator da Comissão Estadual de Acesso à Informação, que, em 05 de dezembro de 2016, decidiu por manter o sigilo da Diretriz n. PM3 – 001/02/11 – Sistema “Olhos de Águia” da PMESP.

No dia 10 de abril, foi proferida decisão, de fls. 126, em que o douto juiz da 1º Vara da Fazenda Pública denegou a liminar, com base na seguinte fundamentação: adentrando no mérito do pedido, entendeu que, *a priori*, não se deve autorizar restrição à captação de imagem de qualquer natureza em manifestações públicas em geral e, especialmente, em *"manifestações de massa"*, nas quais ocorrem *"espetáculos pontuais, em maior ou menor extensão, de vandalismo, depredação do patrimônio público, acirramentos que levam a agressões, etc"*. Nesse sentido, seria a coleta das referidas imagens medida imbuída de interesse à segurança pública, cujo objetivo é o de ordenar as manifestações. Em suma, a

---

dimensão dos eventos e a presença de "minoría arruaceira" justificariam a pertinência da prática que, ademais, configuraria exceção da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Por fim, ausente estaria o requisito da **urgência** na concessão da liminar, por não haver "risco de perecimento do direito invocado".

## 2. DO CABIMENTO DO RECURSO

Tratando-se a r. decisão agravada de decisão não-terminativa – portanto interlocutória – que indeferiu o pedido de liminar, **é cristalino cabimento do presente recurso de agravo de instrumento, tendo, inclusive, previsão legal expressa.**

O presente recurso é cabível com fulcro no artigo 7º, §1º, da Lei nº 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança):

*§ 1º Da decisão do juiz de primeiro grau que conceder ou denegar a liminar caberá agravo de instrumento, observado o disposto na Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.*

O Código de Processo Civil em vigência (Lei 13.105/2015), de sua vez, preceitua, em seu art. 1.015:

*Art. 1.015. Cabe agravo de instrumento contra as decisões interlocutórias que versarem sobre:*

*I - tutelas provisórias; (...)*

### 3. DA TEMPESTIVIDADE RECURSAL

Conforme comprova cópia de certidão nos autos eletrônicos (fls 129), a data da publicação referente à decisão agravada é de 25 de abril de 2017. Conta-se desta data a ciência dos advogados, nos termos do art. 1.003 da Lei nº 13.105/2015. Desta forma, com fulcro no § 5º deste mesmo dispositivo, que estabelece o prazo de 15 dias úteis para a interposição do presente recurso, resta comprovada a sua tempestividade.

### 4. DAS RAZÕES PARA A REFORMA DA DECISÃO AGRAVADA

Os requisitos para a concessão do pedido liminar com antecipação da tutela, enfrentados na decisão de indeferimento que dá ensejo ao presente recurso, são a demonstração da probabilidade de existência de direito e a urgência da tutela, sob pena de perecimento deste mesmo direito invocado.

Tanto é assim que, quando da análise do pleito, que resultou no indeferimento do pedido de liminar, o douto juiz debruçou-se sobre estes dois aspectos: por um lado, adentrou no mérito, ao adiantar o entendimento acerca da inexistência do direito invocado pela Agravante. Por outro, afastou a incidência da liminar por entender ausente o requisito da urgência.

A par de se atestar a necessidade de reforma da referida decisão por este Tribunal, **com a concessão de antecipação da tutela recursal**, cumpre demonstrar que, a despeito do entendimento proferido na decisão agravada, **os elementos probatórios trazidos aos autos são suficientes para embasar a existência do direito de acesso à informação requerida**. Ademais, por se tratar de informação apta a promover o conhecimento e eventual controle sobre violações de direitos fundamentais, **a demora em sua liberação acarreta grave prejuízo não só à impetrante, mas à sociedade como um todo**.

---

#### 4.1 DIREITO LÍQUIDO E CERTO

Cumpre, a título de introdução, ressaltar que o objeto da ação originária de Mandado de Segurança é a demanda por publicidade de **uma diretriz da Polícia Militar** do Estado de São Paulo que, conforme informado pelo próprio órgão, **regula a utilização de aparelhos de captação de imagem por agentes de segurança em protestos sociais e manifestações públicas, em geral**. Trata-se, portanto, de **norma geral** relacionada à conduta policial frente a situações intrinsecamente permeadas pelo exercício de direitos fundamentais.

Não se requer a disponibilização das imagens capturadas, nem dados acerca de operações policiais específicas ou outras informações consideradas estratégicas. Ademais, a despeito do que afirma o douto magistrado, o objeto do mandado de segurança em comento não é a vedação de filmagens, nem se almeja, nesta ocasião, discutir a necessidade ou legitimidade desta atividade em si, **mas apenas promover a publicização do seu regramento, com o fim de permitir o conhecimento geral por parte da população, bem como o efetivo controle social desta atividade pública**.

Neste ponto, é importante ressaltar que a Polícia Militar tem por função precípua a tutela da segurança e ordem públicas, por meio do exercício do poder de polícia administrativa, sendo, portanto, parte integrante da Administração Pública e, por consequência, sujeita a seu regime jurídico de Direito Público e mais especificamente ao princípio da publicidade, previsto no art. 37, caput da Constituição Federal.

Significa dizer que, muito embora seja conferido ao poder de polícia um determinado grau de discricionariedade, seus atos ainda devem ser balizados por parâmetros legais previamente estabelecidos e em consonância com a Constituição Federal. Tal premissa, associada à primazia da publicidade, são estritamente necessárias para que se permita o conhecimento e posterior controle da sociedade sobre a Polícia, cujas atividades podem implicar violações de direitos fundamentais.

---

A importância da transparência para o controle social das atividades da Administração Pública foi bem delineada no consagrado julgamento do MS 16.179/DF<sup>2</sup>, pelo Superior Tribunal de Justiça, acerca da publicidade da concessão de passaportes diplomáticos:

*" (...) A idéia subjacente é a de que a transparência dos atos administrativos constitui o modo republicano de governo; sujeita a res publica à visibilidade de todos, o poder se autolimita ou é limitado pelo controle social, este uma das diretrizes que informaram a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (editada posteriormente à impetração), a saber:*

*"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:*

*V - desenvolvimento do controle social da administração pública"* (STJ - MS: 16179 DF 2011/0039334-8, Relator: Ministro ARI PARGENDLER, Data de Julgamento: 09/04/2014, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 25/04/2014)

A partir destas considerações iniciais e com o objetivo de demonstrar a existência de direito líquido e certo no presente caso, convém aprofundar os aspectos relativos à publicidade e ao acesso à informação pública, bem como sua relação com hipóteses legais de sigilo da informação.

---

<sup>2</sup> Informações sobre o processo podem ser encontradas neste link: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201100393348&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>

### Publicidade e Acesso à Informação Pública

O dilema jurídico central do presente caso é a utilização desarrazoada do sigilo de informações, em contrariedade ao princípio da publicidade, que baliza a Administração Pública, e do acesso à informação pública, direito fundamental de todo cidadão.

Como exposto, o princípio da publicidade é um corolário constitucional consagrado expressamente no art. 37 da Constituição Federal<sup>3</sup> e interpretado, pela melhor doutrina, como uma decorrência do Estado Democrático de Direito, na medida em que é **condição absolutamente imprescindível para o controle e participação social nas atividades estatais**. Nesse 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 individualmente afetados por alguma medida."*  
(Celso Antônio Bandeira de Mello - Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 26ª edição, 2009, pág. 114)

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.

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*

<sup>3</sup> Art. 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](#)) (...)"

---

*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 republicanamente administrado.*"<sup>4</sup> (grifo nosso).

O princípio da publicidade, no sentido aqui apontado, possui dois ângulos de análise: por um lado, o dever estatal de publicar os atos da administração e atuar da forma mais transparente possível e, por outro, **o direito fundamental à informação**.

É este segundo sentido 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 por verdadeira pá de cal sobre o assunto*" da transparência das informações públicas no Brasil.<sup>5</sup>

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), como se demonstrará adiante, é uma conquista democrática de imenso valor, na medida em que estabelece um complexo robusto de garantias e procedimentos voltados à maior proteção possível do direito fundamental ao acesso à informação.

### **O sigilo da informação e sua excepcionalidade**

Todo o regramento normativo pátrio acerca do princípio da publicidade e do acesso a informações públicas tem como elemento estruturante o **caráter excepcional do sigilo**, o que se justifica pela referida transição de um paradigma de opacidade para um de ampla transparência das informações públicas.

<sup>4</sup> Informações sobre o processo podem ser encontradas neste link: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.aspnumero=3902&classe=SS&codigoClasse=0&origem=JUR&curso=0&tipoJulgamento=M>

<sup>5</sup> Fonte: <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI188278,101048Inexiste+sigilo+bancario+em+relatorios+de+financiamento+produzidos>

---

Nesse sentido, 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;*

Desta forma, o dispositivo **explicita o caráter excepcional** do sigilo. No decorrer do texto da lei são estabelecidos procedimentos, prazos e normas estritas para o cumprimento das exceções previstas. 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.*

Nesta mesma lógica, diversos outros artigos da Lei 12.527/2011 – como o já referido 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)<sup>6</sup>. Trata-se da mesma redação<sup>7</sup> presente no artigo 27 do Decreto Federal 7.724/2012, <sup>8</sup>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)

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,*

<sup>6</sup> A íntegra do decreto pode ser acessada por meio deste link:

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

<sup>7</sup> Ambos dispositivos reproduzem o art. 24 § 5º-I, da Lei de Acesso à Informação:

" Para a classificação da informação em determinado 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; (...)"

<sup>8</sup> A íntegra do decreto pode ser acessada por meio deste link: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011\\_2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011_2014/2012/decreto/d7724.htm)

---

XXXIII; 37, caput e § 3o, II; e 216, § 2o), bem como da Lei no 12.527/2011, art. 3o, I.<sup>9</sup> (grifo nosso).

Todo este quadro normativo deve ser analisado à luz da própria Constituição Federal brasileira que, no rol dos direitos e garantias individuais previstos no art. 5º, estabelece:

*"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**"* (grifo nosso).

A doutrina de José Afonso da Silva, expõe, com brilhantismo, acerca da exceção nos seguintes termos:

*"informações sigilosas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado" (art.5º, XXXIII), o que, porém, há de ser excepcional, sob pena de infringir o princípio que é o da publicidade"* (Curso de Direito Constitucional Positivo, José Afonso da Silva, 27ª Edição, Editora Malheiros, pág.670).

Tal conformação legal encerra uma premissa central da disciplina dos direitos fundamentais: nenhum direito é absoluto e, diante de eventuais colisões, faz-se necessária uma ponderação criteriosa para que nenhum dos valores constitucionalmente relevantes seja prejudicado de maneira desproporcional. No caso, a construção das normas referentes ao acesso à informação parte do pressuposto de que este direito possa ser eventualmente confrontado com necessidades prementes relacionadas à segurança pública. Trata-se, entretanto, de **situações excepcionais, sujeitas a uma rigorosa ponderação de princípios**, que, vale dizer, deve ser realizada pelo próprio Poder Executivo, quando da análise da decretação de sigilo de informações, **mas também pelo Judiciário, quando provocado a manifestar-se, como no caso em tela, sobre violações ao direito fundamental de acesso à informação.**

---

<sup>9</sup> Informações sobre o processo podem ser encontradas neste link:

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

Esta dinâmica encontra respaldo também em padrões internacionais de direitos humanos - exemplificados pelo disposto no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos<sup>10</sup> - diploma integrado ao ordenamento jurídico brasileiro na forma do Decreto nº 592/1992<sup>11</sup>. O Pacto determina, em seu art. 19, par. 3º, parâmetros claros e objetivos para eventuais restrições à liberdade de expressão e o acesso à informação pública, ressaltando, novamente, o elemento da **necessidade**:

*3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam **necessárias** para:*

- a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;*
- b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas. (grifo nosso)*

A este respeito, discorre o jurista José Carlos Vieira de Andrade:

*"Haverá colisão ou conflito sempre que se deva entender que a Constituição protege simultaneamente dois valores ou bens em contradição concreta. A esfera de proteção de um certo direito é constitucionalmente protegida em termos de intersectar a esfera de outro direito ou de colidir com uma norma ou princípio constitucional. O problema agora é outro: é o de saber como vai resolver-se esta contradição no caso concreto, como é que se vai dar solução ao conflito entre bens, quanto ambos (todos) se apresentam efectivamente protegidos como fundamentais (...). Terá, pois, de respeitar-se a proteção constitucional dos diferentes direitos ou valores, procurando a solução no quadro da unidade da Constituição, Isto é, tentando harmonizar da melhor maneira os preceitos divergentes." (ANDRADE,*

10 O texto do PIDCP pode ser encontrado aqui: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)

11 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). Jurisprudencia do STF <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=31>

---

José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1987, p. 220.)

Neste íterim, a própria redação do art. 5º, XIV da Constituição Federal, ao destacar o caráter **imprescindível** que qualifica as hipóteses de sigilo, demonstra intensa preocupação com o equilíbrio entre os direitos em jogo. Para além disso, como previamente exposto, 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, bem como direito fundamental subjetivo de acesso à informação pública.

No caso em tela, parece-nos contrária à razoabilidade a afirmação de que a restrição completa do acesso a uma diretriz geral sobre coleta de imagens em manifestações públicas seja **necessária** para a segurança da sociedade.

Poderia se argumentar, como o fez em alguma medida a decisão que indeferiu a liminar, que a presença de atos de vandalismo e depredação em determinadas manifestações justificaria a utilização massiva de equipamentos de filmagem nestes eventos. Como já foi afirmado previamente, a legitimidade ou conveniência da captura de imagens em si não é objeto da presente demanda e, mais do que isso, **não é suficiente para justificar a necessidade do sigilo destas informações**.

Em relação a este aspecto, a decisão agravada não apresenta fundamentação suficiente. O Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), em seu art. 489 estabelece as hipóteses em que não se considera fundamentada a decisão judicial, dentre as quais está "IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador".

No presente caso, o douto juiz não se debruçou sobre argumentos relativos à transparência e acesso à informação apresentados na inicial, mas limitou-se a fundamentar sua decisão sobre a necessidade de haver filmagens em manifestações, discussão que se afasta do objeto da demanda. Dessa forma, não foi demonstrado o efetivo risco à ordem e

---

segurança pública, nos termos do art. 24, § 5º, I, da Lei de Acesso à Informação, que estipula:

*" § 5º—Para a classificação da informação em determinado 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;  
(...)"*

Quanto a isto, cumpre sublinhar novamente que a transparência almejada diz respeito exclusivamente ao regramento geral da prática de filmagens, o que de forma alguma inibe a coibição *in loco* ou a investigação posterior de eventuais atos ilegais pontuais que possam vir a ocorrer em meio a manifestações legítimas. Por não se tratar de dado de natureza concreta, também não se vislumbra a possibilidade de que sua publicização possa vir a causar prejuízos de ordem estratégica às atividades de segurança empreendidas pela Polícia Militar do Estado de São Paulo. Na realidade, todos os elementos trazidos aos autos sugerem não haver justificativa plausível para a prevalência do sigilo em questão.

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.**

#### 4.2 URGÊNCIA

Conforme exposto na peça inicial da ação originária de Mandado de Segurança, a urgência no provimento da medida liminar no presente caso reside no fato de que a manutenção do sigilo da diretriz requerida implica a continuidade de violações de direitos fundamentais.

---

Por um lado, como previamente demonstrado, o direito de acesso à informação pública é frontalmente violado pela recusa sistemática em fornecer normas gerais de atuação policial cujo sigilo não se justifica. Por outro, o prejuízo direto aos direitos fundamentais ganha novos contornos no caso concreto, na medida em que a diretriz pleiteada diz respeito à captação de imagens de manifestantes em protestos sociais, conduta que pode eventualmente implicar violações da liberdade de expressão e reunião dos manifestantes.

Como apontado na exordial, o emprego massivo de instrumentos de filmagem pela Polícia Militar em manifestações públicas, insere-se em um cenário preocupante de escalada da repressão policial levada a cabo neste tipo de evento. 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 a utilização de forma indiscriminada de armamentos letais e menos letais, detenções arbitrárias e ações de vigilantismo.

A Agravante acompanha e monitora 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 e denominado 'As Ruas Sob Ataque: Protestos 2014-2015'<sup>12</sup> constatou a reprodução do mesmo cenário de violações acima descrito.

A ocorrência de filmagens por parte dos órgãos de segurança pública durante manifestações é fato notório, demonstrado por diversas fotos e vídeos e reconhecido por esses próprios órgãos. Num cenário em que as diretrizes que regulam as gravações,

---

<sup>12</sup> Relatório disponível em: <https://2015brasil.protestos.org/wpcontent/uploads/sites/7/2015/09/Relatorio-final-completo.pdf>

---

estabelecendo parâmetros e limites, não são públicas, **vulnera-se o direito à livre manifestação, uma vez que a incerteza acerca da finalidade da captação de imagens pode gerar um efeito refreador quanto ao exercício desta liberdade fundamental.**

Não se trata, é importante ressaltar, de uma hipótese distante, mas de preocupação com respaldo concreto em análises do contexto de manifestações públicas no país, que revelam a ocorrência de ações de vigilantismo e, inclusive, criação de bancos de dados com informações sobre determinados grupos de manifestantes.

Um exemplo que sugere o emprego de táticas de inteligência com efeitos indiscutivelmente deletérios à liberdade de manifestação foi a infiltração de um agente do Exército em grupos de militância política, o que resultou na detenção de 21 jovens que se reuniram para ir a um ato contra o governo federal no dia 04 de setembro de 2016.<sup>13</sup> Na ocasião, os jovens foram autuados em flagrante pelos crimes de associação criminosa (art. 288 do CP) e corrupção de menores (244B da Lei 8.069/1990). O magistrado do Departamento Técnico de Inquéritos Policiais e Polícia Judiciária (DIPO), quando da análise da legalidade e necessidade de manutenção da prisão, verificou não haver quaisquer indícios de cometimento dos crimes alegados, determinando o imediato relaxamento da prisão de todos os detidos:

*"(...) Não há como saber, porque a polícia não permitiu a presença dos manifestantes antes de o ato de manifestação se realizar. O Brasil como Estado Democrático de Direito não pode legitimar a atuação policial de praticar verdadeira "prisão para averiguação" sob o pretexto de que estudantes reunidos poderiam, eventualmente, praticar atos de violência e vandalismo em manifestação ideológica. Esse tempo, felizmente, já passou. A prova do auto de prisão em flagrante é de que todos os detidos estavam pacificamente reunidos para participar de uma manifestação pública, nenhum objeto de porte proibido foi apreendido, sendo, assim, inviável sequer cogitar do crime de corrupção de menores. Destarte, ausentes as hipóteses do artigo 302 do Código de Processo Penal em relação aos delitos imputados, de rigor o RELAXAMENTO da prisão em flagrante e a imediata*

13 Fonte: [http://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/10/politica/1489105875\\_119553.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/10/politica/1489105875_119553.html)

---

*expedição de alvará de soltura.*" (TJ-SP. Auto de Prisão em Flagrante 0074736-77.2016.8.26.0050. Juiz: Rodrigo Tellini de Aguirre Camargo. 05 de Setembro de 2016).

Para além dos referidos riscos concretos, é patente que o uso massivo de câmeras em locais públicos sem o conhecimento acerca de seu propósito e das regras que balizam esta prática provoca efeitos inibidores. No caso, a utilização de câmeras sem a devida transparência em grandes protestos sociais pode ocasionar que grandes grupos de indivíduos, por cautela, se autocensurem em suas legítimas manifestações, deixando de participar de protestos e exercer seu direito fundamental de reunião e manifestação.

Conclui-se, *data venia*, pela necessidade de imediata reforma da decisão liminar, segundo a qual *“não há resquício de risco de perecimento do direito invocado se a medida somente ao final, constatada efetivamente a vulneração alardeada, foi concedida”*.

Ora, na verdade há risco de perecimento não apenas de um direito fundamental, mas de outros a ele intimamente relacionados. A ausência de concessão da liminar torna perene um sigilo contrário à Constituição, à Lei de Acesso à Informação e aos princípios básicos de Direito Administrativo, o que constitui violação imediata do direito à informação. A informação requerida, ademais, é imprescindível para que os direitos de reunião e de livre manifestação sejam garantidos sem constrangimentos desnecessários e desproporcionais.

No sentido da concessão da tutela antecipada com fim de fazer cessar violações a direitos fundamentais, decidiu o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia em Ação Civil Pública sobre condições precárias em presídios no estado:

*"Admissível a concessão de antecipação dos efeitos da tutela em desfavor da Fazenda Pública, porquanto a situação em tela não se encontra inserida nas causas impeditivas insertas nas leis 9.494/97 e 8.347/92, uma vez que o interesse tutelado é bem jurídico a saúde, a segurança pública e a defesa do direito fundamental à vida e a dignidade da pessoa humana, garantidos pela CF/88, não podendo, portanto, serem Postergados."* (Ag. 00067996920088050000. Relator: 2º Vice-Presidente do Tribunal de Justiça da Bahia. Data: 10/03/2008.)

O cenário apresentado agrava-se na medida em que, por conta do acirramento do contexto político brasileiro, as referidas manifestações sociais têm ocorrido com frequência e tendem a continuar ocupando um espaço muito privilegiado no espaço público do país. A exemplo dos atos da Greve Geral de 28 de abril<sup>14</sup>, outros protestos contrários às reformas trabalhista e da previdência social em curso no país têm sido noticiados<sup>15</sup>. Em outros campos de debate, como a luta antimanicomial, manifestações de rua de grandes dimensões também vêm sendo planejadas<sup>16</sup>. **Nesse sentido, o risco de perpetuação das referidas violações a direitos fundamentais de manifestantes é consideravelmente destacado.**

Ainda, o risco de perecimento do direito, em relação à Agravante, diz respeito a seu caráter de associação sem fins lucrativos (fls.91) cujo objeto social é a defesa dos direitos humanos e, especificamente, da liberdade de expressão e acesso à informação pública. A ARTIGO 19, organização internacional com escritório no Brasil há cerca de 10 anos, empreende um trabalho aprofundado de monitoramento acerca da transparência do setor público no país, inclusive no que diz respeito aos órgãos de segurança pública.

Nesse sentido, por exemplo, realizou recentemente dois estudos meticulosos sobre a temática, **considerada um eixo prioritário de atuação**. As análises são intituladas "*Informação encarcerada: a blindagem de dados na segurança pública em São Paulo*"<sup>17</sup> e "*Repressão às escuras: uma análise sobre transparência em assuntos de segurança pública e protestos*" e se debruçam sobre diversos aspectos relativos à efetivação de valores constitucionais, como a publicidade e o acesso à informação, no campo da segurança pública.<sup>18</sup> Assim, demonstra-se que o conhecimento e possibilidade de ampla publicização

14 Fonte: <http://exame.abril.com.br/brasil/ao-vivo-a-greve-geral-e-os-protestos-pelo-brasil-nesta-sexta/>

15 Fonte: <https://www.facebook.com/events/787520094745266/>

16 Fonte: <https://www.facebook.com/events/209670839545227/>

17 O estudo, realizado em parceria com a Ponte Jornalismo, pode ser acessado por meio deste link: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/11/Estudo-Infoma%C3%A7%C3%A3o-Encarcerada-A-Blindagem-de-Dados-na-Seguran%C3%A7a-P%C3%BAblica-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf>

18 O estudo pode ser acessado por meio deste link: [http://artigo19.org/centro/wpcontent/uploads/2017/05/Repress%C3%A3o%C3%80sEscuras\\_web.pdf](http://artigo19.org/centro/wpcontent/uploads/2017/05/Repress%C3%A3o%C3%80sEscuras_web.pdf)

---

da informação requerida, **em sua atualidade**, é essencial para a plena concretização dos objetivos da Agravante.

Conclui-se, portanto, pela clara urgência quanto à concessão da tutela antecipada para a disponibilização desta diretriz, para que se evitem maiores prejuízos aos direitos fundamentais à informação, reunião e livre manifestação, bem como, em sentido conexo, para a eliminação de óbices desnecessários à atividade da Agravante.

## 5. DA ANTECIPAÇÃO DA TUTELA RECURSAL

Prescreve o artigo 7º, §1º, da Lei 12.016/2009, que o magistrado concederá liminar em favor do impetrante “quando houver fundamento relevante do ato e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida.”

Conquanto indeferida pelo MM. Juízo ‘a quo’, tal premissa permanece vigente e se manifesta em sede recursal pela antecipação dos efeitos da tutela recursal.

Não por outro motivo, e na mesma trilha, o ordenamento processual outorga ao d. Relator do recurso de agravo de instrumento a possibilidade de atribuir efeito suspensivo e/ou antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da pretensão recursal (“efeito ativo”), naquelas situações em que possa acarretar à parte lesão grave e de difícil reparação.

A propósito do tema, ATHOS GUSMÃO CARNEIRO<sup>19</sup> afirma que:

*“Como aliás anotou Sérgio Fadel, a lei aqui minus dixit quam voluit: o juiz, quer pelo poder geral de cautela quer, conforme as circunstâncias, em sede antecipatória, podia substituir a decisão denegatória por decisão de conteúdo positivo, eis que a só suspensão nenhum sentido lógico ou prático conteria (art. Dout. In A Reforma do CPC, colet., Saraiva, 1996, p. 635).*

---

19 CARNEIRO, Athos Gusmão. Recurso Especial, Agravos e Agravo Interno. Editora Forense, 5ª edição, 2008, pág. 283.

---

*Teori Zavascki mencionou que “cabará ao relator, destarte e se for o caso, suspender a execução da medida ‘deferida’ pela decisão agravada, ou conceder a medida ‘indeferida’ pela decisão agravada. Em qualquer dos casos, estará antecipando efeitos do futuro e provável juízo de provimento, ou, em outras palavras, estará antecipando efeitos da tutela recursal. (Antecipação da Tutela, Saraiva, 1997, p.120). Esta faculdade, denominada “efeito ativo do agravo” (à falta de melhor designação), em última análise bem se harmoniza com a ‘antecipação dos efeitos da tutela’, de tão largo alcance para a eficiência do processo e introduzida de forma genérica no direito processual brasileiro pela Lei nº 8.952/94, ao atribuir nova redação ao art. 273 do CPC.” (CARNEIRO, Athos Gusmão. Recurso Especial, Agravos e Agravo Interno. Editora Forense, 5ª edição, 2008, pág. 283.)*

*In casu*, para a pretendida concessão de “efeito ativo” ao recurso, necessário demonstrar a existência dos seguintes requisitos: **(i) houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e, (ii) o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.**

Na hipótese dos autos, ambos os requisitos estão preenchidos.

No que se refere ao requisito da relevância das alegações que levam à probabilidade do direito, a agravantes demonstraram o equívoco da decisão agravada pois é patente que não restou atestada a necessidade de sigilo da informação requerida, conforme elementos da disciplina constitucional e legal previamente colacionados.

Na sequência, estabelece o art. 1.019, inciso I do NCPC, que o relator poderá atribuir efeito suspensivo ou ativo ao recurso, caso também esteja presente **o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.**

Quanto ao **o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo**, insta salientar que o não deferimento da antecipação dos efeitos da tutela recursal acarretaria grave prejuízo, uma vez que o dano aos direitos fundamentais de acesso à informação, reunião e manifestação é difuso e se perfaz de forma contínua conforme o sigilo da informação

requerida é mantido. Ademais, também é essencial a atualidade da informação reclamada para a efetivação do trabalho da agravante na defesa e promoção dos referidos direitos.

Assim sendo, é manifesto o receio de ocorrência de verdadeiro dano irreparável ou de difícil reparação ao agravante, o que por si só já evidencia os efetivos danos causados.

Nesta toada, são esclarecedoras as palavras do Professor Humberto Theodoro Junior<sup>20</sup>:

*“Qualquer demora na devida tutela, ainda que curta, já representa dano de difícil reparação, justificando o agravo de instrumento. (...) Se o dano (...) é atual ou iminente, não é lícito impor à parte a protelação longa da adequada tutela garantida como direito fundamental. (...) Muito mais importante do que proliferar meios custosos de recurso é garantir que a solução final e definitiva da causa seja proporcionada aos litigantes no menor espaço de tempo possível.”*

Destarte, demonstraram-se todos os requisitos ensejadores da concessão do efeito ativo ao presente recurso, concluindo-se que seu deferimento, *concessa maxima venia*, é de rigor.

No presente caso, em que a Agravante insurge-se contra decisão que denegou pedido liminar relativo a providências ativas por parte do Agravado, revela-se situação em que a mera suspensão dos efeitos da referida situação é medida inócua, fazendo-se necessária a **antecipação da tutela recursal**, nos termos do art. 1.019, I, do Código de Processo Civil:

*Art. 1.019. Recebido o agravo de instrumento no tribunal e distribuído imediatamente, se não for o caso de aplicação do art. 932, incisos III e IV, o relator, no prazo de 5 (cinco) dias:*

*I - poderá atribuir efeito suspensivo ao recurso ou deferir, em antecipação de tutela, total ou parcialmente, a pretensão recursal, comunicando ao juiz sua decisão;*

<sup>20</sup> *Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do processo e processo de conhecimento*. V. 01. 52ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 621.

---

Não há dúvida que a r. decisão agravada impõe ao agravante um prejuízo injustificado, causando lesão grave e de difícil reparação.

Demonstrada a existência de direito líquido e certo, bem como a urgência, baseada na presença de dano difuso e constante a direitos fundamentais decorrente do sigilo da informação requerida, a antecipação da tutela é a medida que se impõe.

Assim sendo, deve ser determinada, com base no art. 1.019, I, NCPC, **a imediata antecipação de tutela da pretensão recursal.**

## 6. PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

- A. Seja o presente agravo recebido sob a forma de instrumento e, uma vez processado, seja deferida a antecipação dos efeitos da tutela recursal, nos termos do art. 1.019 do NCPC, 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, o conhecimento e provimento do presente recurso para que seja reformada a r. decisão agravada e, por conseguinte, deferido o pedido de liminar;
- C. a notificação da Agravada para que, no prazo de 15 dias, responda, facultando-lhe juntar a documentação que entender necessária, nos termos do art. 1.019, II;

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.

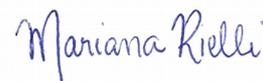
---

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, 15 de maio 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