

EGRÉGIO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DE SÃO PAULO

Protocolo

RECURSO

Nº de protocolo: 15.651/16

Recorrentes: ARTIGO 19, CONECTAS DIREITOS HUMANOS, NÚCLEO ESPECIALIZADO DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS, OUVIDORIA-GERAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DO SINDICATO DOS ADVOGADOS DO ESTADO DE SÃO PAULO - CDH/SASP

Assunto: Controle externo da atividade policial; declínio de competência; supressão do direito fundamental de reunião pacífica pela Polícia Militar de São Paulo

EXMO. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA,
EMINENTES JULGADORES,

As instituições recorrentes em epígrafe, já qualificadas na representação inicial protocolada sob o nº 15.651/16, vêm, respeitosamente, a Vossas Excelências, na forma dos artigos 19, XII, alínea “b”, 107, § 1º e § 2º, e 115 da Lei Complementar 734/1993; dos artigos 11, § 1º, 221, *caput*, 257, I, 258, II, § 2º, do Regimento Interno do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo – ato nº 5/94; dos artigos 9º, § 1º, 15, § 2º, 118, *caput*, e 120 do ato normativo nº 484-CPJ de 2006; e do artigo 5º, § 1º e § 2º da resolução CNMP 23/2007, interpor o presente RECURSO contra indeferimento de representação.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROTOCOLO: 0060089/16

Data : 05/05/2016

Hora: 17:10:11

Local de Entrada:

14050502

SUBÁREA DE APOIO ADMIN. - PROTOCOLO GERAL

Assunto:

RECURSO

Interessado:

CAMILA MARQUES E OUTROS

1. DOS FATOS E DA REPRESENTAÇÃO

Em junho de 2013, a brutalidade com que a Polícia Militar de São Paulo reprimiu manifestantes pacíficos desencadeou protestos e revolta por todo o território nacional. E, ao fim do período de maiores protestos, muito embora houvesse consenso popular e midiático quanto ao incabível comportamento policial, pouco se avançou no sentido de maior controle popular sobre as atividades das forças de segurança.

Prova disso são os relatos e gravações que registraram as agressões sofridas por estudantes em 2015, que se protestavam contra o fechamento de escolas em São Paulo, e por manifestantes que questionavam o aumento das tarifas de transporte público nos primeiros meses de 2016.

No dia 12 de janeiro, a Polícia Militar de São Paulo, com apoio da Tropa de Choque e de veículos blindados e sob ordens do Secretário de Segurança Pública, Alexandre de Moraes, desencadeou um dos episódios mais bárbaros de violência policial indiscriminada do período democrático brasileiro. Por estarem cercado integralmente o ato, a tropa bloqueou quaisquer rotas e possibilidades de fuga, impedindo que os manifestantes deixassem o local, utilizando bombas, spray de pimenta e violência física nas pessoas cercadas. Ressaltamos a ausência de relatos de violência contra a força policial. No dia 21, novamente a PM-SP abusou da força e reprimiu ilegal e desmedidamente a manifestação, culminando em 16 feridos e 9 presos.

Neste cenário, é incerto para as quais as ferramentas e meios legais existem para cuidar dos casos de abuso da polícia. A absurda falta de controle interno da atividade policial fica clara quando o próprio Secretário de Segurança Pública se manifesta dizendo que não via nenhum abuso policial nas operações.

Portanto, mediante fatos tão gravosos, no dia 03 de fevereiro, as entidades ora recorrentes protocolaram uma representação descrevendo e detalhando pormenorizadamente todos os ocorridos (doc. 01). Entre os inúmeros abusos cometidos pela Polícia Militar, constam na inicial da representação que a instituição:

- i. Se coloca como um obstáculo para o exercício de uma liberdade fundamental, determinando trajetos e criando condições inconstitucionais. O Supremo Tribunal Federal já determinou, na ADI 1969-4/DF e na ADPF 187, que não é dado ao poder executivo construir limitações ao direito constitucional de manifestações pacíficas em local público. Cortes internacionais também já se posicionaram no mesmo sentido.

- ii. Age com violência extrema inclusive contra veículos de comunicação. 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, na qual discrimina os abusos sofridos por repórteres. 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.
- iii. Faz uso da condenável tática “Caldeirão de Hamburgo”. Em alguns protestos, o que se tem visto é a utilização da tática de envelopamento, em que batalhões da tropa cercam os manifestantes, bloqueando todas as rotas de fuga no momento que seria de dispersão do protesto. E mais, aqueles que tentaram sair foram alvejados por tiros de balas de borracha, bombas de gás lacrimogêneo e golpes de cassetetes.
- iv. Faz uso extremo e não-gradativo da força. 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 18 minutos de ataque.
- v. Faz uso negligente e imprudente de armas de controle de multidão. Na manifestação do dia 12, a polícia utilizou-se de uma bomba a cada sete segundos. 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. O Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei da ONU estabelece critérios de razoabilidade, proporcionalidade e necessidade para a utilização do uso da força por agentes estatais da segurança pública. Especificamente no contexto de manifestações públicas, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos estabelece em seu Relatório sobre Segurança Cidadã e

Direitos Humanos que os Estados devem assegurar que o uso da força em manifestações públicas seja excepcional, de maneira a não restringir o exercício do direito fundamental.

Exemplarmente e dando prosseguimento à representação, no dia 29 de fevereiro o gabinete do ilustre Procurador-Geral de Justiça encaminhou a representação ao GECEP – Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial (doc. 02); *prima facie*, o órgão competente para tratar do assunto. Além da temática convergente, a representação solicita ao próprio GECEP algumas informações sobre o órgão em si, levantando, ao menos, um segundo motivo para o encaminhamento.

Todavia, em resposta elaborada no dia 14 de abril, encaminhada através do ofício 188/16 (doc. 03), o GECEP optou por não prosseguir com a representação e nem ao menos se dispôs a responder as questões direcionadas especificamente ao grupo. Sem satisfazer a exigência de fundamentação legal para a decisão, o único indício apresentado para motivar a negativa foi o de que haveria, na Promotoria de Direitos Humanos, um Inquérito Civil relacionado a mecanismos para redução de letalidade policial e que ele seria, a partir de então, o *locus* competente para receber qualquer informação sobre abusos e violências policiais.

Por fim, 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), a Promotoria de Direitos Humanos informou expressamente que ela “não tem atribuição para o exercício do controle externo da atividade policial ou para apurar a prática de crimes” (doc. 04).

2. DA REFORMA DA DECISÃO

Inicialmente, destacamos as orientações formuladas pelo *Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais* sobre a atuação dos grupos de controle externo da atividade policial. Um grupo especial de Promotores e Procuradores de vários estados dedicou-se ao assunto e criou o “Manual Nacional de Controle Externo da Atividade Policial: o Ministério Público olhando pela Sociedade”¹, obra que “visa à padronização de procedimentos no Ministério Público, para que, de Norte ao Sul do Brasil, Promotores e Procuradores de Justiça tenham um guia seguro de atuação nesta área, em favor da Unidade Institucional” (p. 11). Em suas palavras:

¹ Manual nacional do controle externo da atividade policial: o Ministério Público olhando pela Sociedade. Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais. 2ª Edição. Brasília – 2012.

Considerando que a atividade policial é essencial à promoção da segurança pública e, portanto, à efetivação dos direitos fundamentais, esta deve pautar-se na eficiência e no respeito aos cidadãos.

Como a atividade policial pode incorrer em excessos por fazer uso da força em nome do Estado, exige, dessa forma, mecanismos de controle externo para repressão aos eventuais desvios de conduta dos policiais, combate à impunidade e bloqueio das interferências na atividade correcional.

Na atividade policial deve haver agir com transparência na prestação de contas de seus atos à Sociedade e prevenção de abusos. Por outro lado, o cidadão tem o direito de questionar a legalidade e a legitimidade da conduta policial, bem como de receber uma pronta resposta sobre as providências adotadas para a apuração dos fatos e a eventual sanção aplicada ao policial violador das normas que regem sua atuação. (p. 14)

Neste guia institucional, são propostas as seguintes orientações às promotorias especiais de controle externo da atividade policial:

1. Estruturação interna do controle externo da atividade policial, definindo claramente as atribuições de controle difuso e concentrado;
2. Implementação do projeto memória das ações judiciais e extrajudiciais de efetivação do controle externo da atividade policial no Brasil e de links nos sites com: atuações, notícias, publicações e aceno direto ao núcleo respectivo;
3. Criação e divulgação dos canais institucionais voltados ao recebimento de reclamações relacionadas com a atividade policial;
4. Criação de programas que gerenciem as informações obtidas através do exercício do controle externo da atividade policial, produzindo estatísticas que permitam à sociedade conhecer a realidade do trabalho policial;
5. Condições estruturais para que as promotorias especiais de controle externo da atividade policial possam, quando necessário, preparar inquéritos civis e, eventualmente, ações civis públicas; e
6. Ações preventivas contra abusos e crimes em operações de grande porte, ou mais ostensivas, feitas pela polícia judiciária militar;

A luz de tais direcionamentos, verifica-se que os pedidos feitos na representação se mostram plenamente justificáveis, não havendo motivo para deixarem de ser atendidos. Além disso, considerando a fiscalização constante que o Ministério Público deve exercer sobre as atividades policiais, a existência de um inquérito civil não anula a possibilidade de outro inquérito, que venha a analisar fatos distintos e, principalmente, que tenha por objetivo atender a demandas distintas da sociedade civil.

Portanto, a existência de inquérito civil que cuida da letalidade policial não é motivo pertinente para se recusar a exercer o dever constitucional de fiscal das atividades policiais, solicitadas aqui, concretamente, no pedido de proteção ao direito fundamental de reunião pacífica. Nesta mesma linha seguem as orientações do Manual:

Os direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição da República existem justamente para proteger o cidadão contra eventuais excessos do Estado, coibindo os abusos por parte de agentes públicos. O Estado Democrático de Direito não admite poder absoluto ou ilimitado, de modo que todas as atividades estatais estão sujeitas a controle.

[...]

A atuação institucional nessa seara, portanto, vai além da fiscalização das atividades tendentes à persecução penal, cabendo ao Ministério Público reprimir eventuais abusos, mediante instrumentos de responsabilização pessoal (penal, cível e administrativa) e também zelar para que as instituições controladas disponham de todos os meios materiais para o bom desempenho de suas atividades, inclusive, quando necessário, acionando judicialmente o próprio Estado. (pp. 50-51)

Por fim, sem perder de vista a uniformização institucional, o referido trabalho ainda destaca a necessidade de os atores jurídicos e políticos dialogarem com a sociedade civil, mediante tema de tamanha relevância e amplitude para a segurança pública. E, conseqüentemente, tão logo recebam representações, o Manual orienta os Promotores a: propor imediatamente ação penal ou civil; dar início a investigações que permitem, ao menos, formar seu convencimento; e, ao entender não ser matéria de sua atribuição, encaminhar as peças de informação ou de representação ao órgão que tenha a atribuição competente, ao invés de arquivá-las.

Adentrando a esfera normativa, podemos elencar inúmeros dispositivos que endossam as razões para a reconsideração da decisão. Inaugurando o item, salientamos que a decisão impugnada optou por arquivar a representação sem observar o disposto nos artigos 93, IX, e 129, § 4º, da Constituição. A conjugação dos dois dispositivos impõe ao membro do Ministério Público que todas as decisões sejam fundamentadas sob pena de nulidade, tal como ocorre na magistratura. De igual modo dispõem o artigo 37 da Constituição, que versa

sobre os princípios da administração pública, e a Lei 7347/85, em seu artigo 9º – o qual exige decisão fundamentada do Ministério Público para arquivamentos.

Partindo para os dispositivos que reiteram o poder-dever do Ministério Público em fiscalizar as atividades policiais, o próprio artigo 129, VII, CF/88, traz que é função institucional do Ministério Público exercer o controle externo da atividade policial. Enraizando essa responsabilidade e alimentando o argumento de uniformização do controle externo, a Lei Complementar 75 de 1993 prescreve que o Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meios judiciais e extrajudiciais.

A Lei 8625/93, em seu artigo 26, § 5º, estabelece que toda representação deverá ser distribuída entre os membros da instituição que tenham atribuições para apreciá-la. Considerando que o encaminhamento ao GECEP foi dado pelo gabinete do ilustre Procurador-Geral de Justiça, entendemos como equivocado o declínio de competência apresentado, firmando o posicionamento de que qualquer informação relativa à polícia deveria ser encaminhada à Promotoria de Direitos Humanos.

Como informado na inicial, o CNMP produziu sobre o tema de controle externo da atividade policial a Resolução nº 20 de 2007 e a nota técnica publicada no Diário de Justiça, Seção única, no dia 12/04/2010.²

Além da legislação federal e das disposições normativas do CNMP, as normas do próprio Ministério Público de São Paulo dão força à nossa representação. A Lei Complementar Estadual nº 734 de 93, em seu artigo 103, XIII, alínea “c”, estabelece que cabe à autoridade competente a adoção de medidas para sanar ou corrigir ilegalidades ou abusos de poder. O mesmo diploma ainda estabelece no artigo 106, § 1º, que o membro do MP poderá instaurar procedimento administrativo preparatório para formar seu convencimento.

Não obstante, o Ato Normativo nº 484-CPJ de 2006 disciplina o procedimento para cuidar de inquéritos civis e representações que sejam provocadas no Ministério Público. O artigo 7º, X, afirma que a distribuição da representação será feita a órgão do Ministério Público dotado de atribuição legal, que, no presente caso, seria o GECEP. O artigo 9º reitera o entendimento.

² A atuação dos membros do Ministério Público, no exercício da função institucional de controle externo da atividade policial, deve obediência aos termos do art. 129, caput, incs. I, II e VII, da Constituição Federal, art. 9 da Lei Complementar n. 75/93 e art. 80 da Lei n. 8.625/93, bem como à Resolução CNMP n. 20, de 28 de maio de 2007, editada com fundamento no art. 130-A, § 2º, da Constituição Federal, em consonância com os dispositivos constitucionais e legais citados.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PEDIDOS

Apesar de o assunto tratado ser o frequente desrespeito da polícia a direitos fundamentais, mais especificamente o direito de reunião pacífica assegurado pelo art. 5º, inciso XVI, da Constituição, e de haver, na representação, pedidos específicos direcionados ao GECEP, a resposta obtida foi negativa. Não obstante ser matéria claramente destinada aos cuidados da referida promotoria, a recusa foi feita sem que houvesse qualquer fundamentação legal, como exige a lei nos dispositivos já mencionados. E também há clara omissão da respectiva Promotoria ao ignorar as questões formuladas diretamente a ela, como constam nos pedidos da representação.

Aceitar as ilicitudes perpetradas pelo braço armado do Estado não se coaduna com os princípios fundamentais e democráticos sob os quais se firmam os pilares de um Ministério Público de Justiça. Crentes de que esses valores sociais são observados, respeitados e defendidos por Vossas Excelências, assim como o são pela Constituição Federal, os ora recorrentes interpõem esse recurso para que seja reapreciada a representação com todos os seus pedidos, tanto os de informação quanto os de atuação.

Nestes termos, pedem deferimento.

São Paulo, 05 de maio de 2016.

Camila Marques
Artigo 19

Jéssica R. Carvalho Morris
Conectas Direitos Humanos

Rafael C. G. Custódio
Conectas Direitos Humanos

Andre Pires de Andrade Kehdi
**Instituto Brasileiro de Ciências
Criminais (IBCCRIM)**

Daniela Skromov de Albuquerque
**Defensoria Pública do Estado de São Paulo
Núcleo de Cidadania e Direitos
Humanos**

Alderon Costa
**Ouvidoria Geral da Defensoria Pública
do Estado de São Paulo**

Thiago Barison de Oliveira
**Comissão de Direitos Humanos do
Sindicato dos Advogados do Estado de
São Paulo**