



São Paulo, 5 de agosto de 2013.

Ofício NCDH nº

Ao Excelentíssimo Senhor

DR. FERNANDO GRELLA VIEIRA

DD. Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo

Senhor Secretário de Estado,

O Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, localizado à Rua Boa Vista nº 103, 11º andar, Centro, São Paulo – SP, no cumprimento de suas atribuições legais, especialmente as previstas no artigo 134 da Constituição Federal; artigos 1º e 4º, incisos I, II, III, VII da Lei Complementar 80/94; e artigos 5º, inciso XII e 53, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 988, de 9 de janeiro de 2006; e a CONECTAS DIREITOS HUMANOS, associação civil sem fins lucrativos qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, inscrita no CNPJ sob nº 04.706.954/0001-75, com sede na Av. Paulista, n.º 575, cj. 1971, São Paulo/SP, representada por sua diretora executiva e representante nos termos de seu Estatuto Social, Lucia Nader (doc. 01),

CONSIDERANDO a instauração do procedimento administrativo 004/2011, no âmbito deste Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, cujo objetivo é fiscalizar o respeito ao direito de reunião no Estado de São Paulo;

CONSIDERANDO a conformação legal do direito de reunião, em especial:

“Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas



exigido prévio aviso à autoridade competente.” (artigo 5º, XVI, Constituição Federal e artigo XX da Declaração Universal dos Direitos Humanos);

- “Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.” e “O exercício desse direito só pode estar sujeito às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.” (Artigo 16, Convenção Americana sobre os Direitos Humanos);

- “Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.” (Artigo 19, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos);

CONSIDERANDO que o direito de reunião pode implicar, lícitamente, a interrupção do trânsito, independentemente da densidade do fluxo de veículos da via pública ocupada ou do tempo de duração da reunião, devendo o Estado tolerar esses inconvenientes urbanos, eis que integram o exercício do direito (*habeas corpus* nº 272.607 - RN, Superior Tribunal de Justiça¹; reclamação 15.887, Supremo Tribunal Federal²; Acórdão 10877/04, da Corte Européia de Direitos de Direitos Humanos³; Acórdão do Processo C-112/00, da Corte

¹ liminar, cassando decisão exarada pela 1ª Vara da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, que proibia protestos no leito da Rodovia BR 101, mas apenas nas marginais da pista

² Liminar, cassando decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que proibia manifestações nos logradouros públicas daquela unidade federativa;

³ Acórdão por meio da qual a Rússia foi condenada por dissolver manifestação para liberar o fluxo de veículos e pessoas, constando expressamente na decisão: "*Finally, as a general principle, the Court reiterates that any demonstration in a public place inevitably causes a certain level of disruption to ordinary life, including disruption of traffic, and that it is important for the public authorities to show a certain degree of tolerance towards peaceful gatherings if the freedom of assembly guaranteed by Article 11 of the Convention is not to be deprived of all substance (see Galstyan, §§ 116-117; Bukta, § 37; and Oya Ataman, §§ 38-42, all cited above)*".



Européia de Justiça⁴; orientação técnica da ONG **Lawyers for Constitutional Rights and Freedoms (JURIX)**⁵;

CONSIDERANDO que a liberdade de expressão não deve sofrer censura prévia, interferência ou pressão direta ou indireta (Princípio 5 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁶) e que, conforme sugestão do Relator Especial da ONU, deve haver uma presunção de possibilidade do exercício do direito de reunião, cujas limitações devem estar prescritas em Lei⁷

CONSIDERANDO que atos isolados de violência (dano ao patrimônio público ou privado ou agressão a terceiros) não convertem uma reunião pacífica em violenta e doravante ilícita, devendo haver repressão pontual e localizada, para deter os violentos e permitir que todos os outros manifestantes prossigam no exercício do direito de reunião (**Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions**⁸; **Acórdãos da Corte Européia de Direitos Humanos**⁹; **magistério doutrinário**¹⁰);

⁴ A Corte Européia confirmou a legalidade de uma manifestação pública que bloqueou por cerca de 30 horas a Auto-Estrada de Brenner, "que constitui uma das principais vias de comunicação terrestres para as trocas comerciais entre a Europa setentrional e o norte da Itália", decidindo que "embora seja verdade que uma acção deste tipo acarreta normalmente inconvenientes para as pessoas que nela não participam, em particular, no que respeita à liberdade de circulação, estas podem ser em princípio aceites quando a finalidade prosseguida seja essencialmente a manifestação pública e em formas legais de uma opinião".

⁵ No sentido de que "the procedure for obtaining the consent of the regulatory authorities, including with respect to the time and place of the protest, should not be used as a tool to frustrate the purpose of such demonstrations".

⁶ Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu 108º período ordinário de sessões, celebrado de 16 a 27 de outubro de 2000

⁷ Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, A-HRC-17-28, F, 119, 3..

⁸ O Relator Especial da Organização das Nações Unidas conclui que "the individual does not lose the protection of the right when sporadic or isolated violence occurs in the crowd" (A-HRC-17-28). Disponível em http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.ohchr.org%2Fenglish%2Fbodies%2FhrCouncil%2Fdocs%2F17session%2FA-HRC-17-28.pdf&ei=jAMAUvaSGdWs4APg6ID4Dw&usq=AFQjCNHXhWz0Xzjci2HaUV6-jVDx02tjw&sig2=uFSI2HzYM_xFctmwPTlodQ&bvm=bv.50165853,d.dmg (acesso em 05/08/2013.)

⁹ CASE OF ZILIBERBERG v. MOLDOVA, Application nº 61821/00 e Ezelin v. France Application nº 11800/85. Em sentido semelhante, também da Corte Européia de Direitos Humanos: Christian Democratic People's Party v. Moldova, em que a Corte estatuiu: "The right to freedom of peaceful assembly is secured to everyone who has the intention of organising a peaceful demonstration. The possibility of violent counter-demonstrations **or the**



CONSIDERANDO que o direito de reunião impõe ao Poder Público dever de colaboração, demandando que *o Estado deve proteger os manifestantes, assegurando os meios necessários para que o direito à reunião seja fruído regularmente* (magistério doutrinário¹¹; Precedentes da **Corte Européia de Direitos de Direitos Humanos**¹²);

CONSIDERANDO que estudos científicos de comportamentos das massas (*crowd behavior*) sugerem a superação da “doutrina da força progressiva” (*escalated force*) pela “doutrina da gestão negociada” (*negotiated management*) e que, por essa visão, “**o objetivo da polícia deve ser a proteção de direitos e a facilitação, e não repressão, das manifestações**”¹³;

CONSIDERANDO que a partir da doutrina da *negotiated management* a Organização das Nações Unidas estatui como boas práticas das autoridades públicas: “*facilitar o acesso dos manifestantes aos logradouros públicos, que eles normalmente não acessariam, como forma de fomentar a responsabilidade; utilizar policiais masculinos e femininos no*

possibility of extremists with violent intentions joining the demonstration cannot as such take away that right (see Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria, judgment of 21 June 1988, § 32, Series A no. 139). **The burden of proving the violent intentions of the organisers of a demonstration lies with the authorities**”.

¹⁰ Maria Lídia de Oliveira Ramos, que em tese sobre o tema conclui: “Se a manifestação assumir um carácter violento ou tumultuoso, não será classificada como pacífica e perderá, assim, a protecção constitucional. Saliente-se, porém, que tal violência deverá brotar da maioria ou da globalidade dos respectivos participantes, pelo que a sua constitucionalidade será aferida pelo carácter não excepcional dos actos lesivos da esfera jurídica de terceiros”.

¹¹ MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires Coelho; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, página 400

¹² Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria, Acórdão 10126/82, definindo que “genuine, effective freedom of peaceful assembly cannot, therefore, be reduced to a mere duty on the part of the State not to interfere... Like Article 8, Article 11 sometimes require positives measures to be taken, even in the sphere of relations between individuals”. Em sentido semelhante, *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, nos. 30668/96, 30671/96 and 30678/96, § 41, ECHR 2002-V.

¹³ “the task of the police is to protect rights and to facilitate, rather than frustrate, demonstrations”, em Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions



*acompanhamento das reuniões; garantir que os policiais estejam com identificação ostensiva; manter a tropa de choque fora da vista enquanto ela não for necessária*¹⁴;

CONSIDERANDO protocolos internacionais de comportamento das tropas, antes, durante e depois das reuniões públicas, em especial a Consolidação de Boas Práticas, em publicação da Anistia Internacional, de onde se extrai o seguinte¹⁵:

- É direito legítimo das pessoas levarem as suas opiniões para as ruas. Reuniões públicas não devem ser consideradas como o "inimigo". A hierarquia de comando deve transmitir uma mensagem clara para os policiais que a sua tarefa é facilitar e não restringir a reunião pública pacífica. Isso deve ser claramente entendido por todos os policiais que participam na gestão de reuniões;
- No policiamento de reuniões ilegais, mas não violentas, os agentes da lei devem evitar o uso da força. Se for inevitável para, por exemplo, garantir a sua segurança e a dos outros, eles devem usar o mínimo necessário e em conformidade com os Princípios Básicos das Nações Unidas;
- Pequenas violações da lei, como afixação de cartazes, jogar lixo em espaços públicos, pequenos danos à propriedade causados por um grande grupo de pessoas se reunindo, podem levar a (uma) investigação e a eventual responsabilização individual. No entanto, tendo em conta a importância do direito à liberdade de reunir, isso não deve conduzir a uma decisão para dispersar uma reunião pública;
- A decisão de dispersar uma reunião deve ser tomada em linha com os princípios da necessidade e da proporcionalidade, e só quando não houver

¹⁴ "Police practices such as the following are among those encountered in this paradigm: facilitation of protestor access to roads, which they would otherwise not have, with the expectation of some measures of self-policing; involvement of women and men in the policing of protest; ensuring that individual members of the police are identifiable (e.g., names displayed on uniforms); and keeping riot police out of sight when they are not needed", em Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions.

¹⁵<http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR01/022/2012/en> (Acesso em 05/08/2013)



outros meios disponíveis para proteger a ordem pública de um risco iminente de violência;

- Quando uma pequena minoria tenta transformar uma reunião pacífica em uma reunião violenta, os policiais devem proteger os manifestantes pacíficos e não usar os atos violentos de uma minoria como um pretexto para restringir ou impedir o exercício dos direitos fundamentais de uma maioria;

- A comunicação com os organizadores de manifestações e os manifestantes antes e durante a operação deve apontar para criar compreensão mútua e evitar a violência. Quando os surtos de violência são altamente prováveis - por exemplo, no contexto de comemorações sensíveis ou de clamor público contra as medidas de austeridade - a comunicação com os organizadores e manifestantes se torna ainda mais importante, a fim de reduzir a tensão e evitar o confronto desnecessário. Juntos, os policiais e os organizadores devem procurar maneiras de prevenir a violência ou para pará-la rapidamente assim que irrompe.

- Quando uma decisão (legítima) é tomada para dispersar uma reunião pública, a ordem de dispersar deve estar claramente comunicada e explicada, para obter, o mais breve possível, o entendimento e a conformidade dos manifestantes. Tempo suficiente deve ser dado para dispersar;

- A força não deve ser usada para punir o (presumido ou alegado) não cumprimento de uma ordem nem a participação em uma reunião;

- A detenção deve ser realizada somente em conformidade com os procedimentos estabelecidos por lei. Ela não deve ser usada como meio para impedir a participação pacífica em uma reunião pública, nem como meio de punição por participação;

- Armas de fogo nunca devem ser usadas com a finalidade de dispersar a multidão;

- Bastões e equipamentos de impacto semelhantes não devem ser utilizados em pessoas que não são ameaçadoras e não agressivas. Onde o uso de bastão é inevitável, os agentes da lei devem ter ordens claras para



não causar lesões graves e que as partes vitais do corpo sejam excluídas como zonas-alvo;

- O tipo de equipamento utilizado para dispersar uma reunião pública deve ser cuidadosamente considerado e usado somente quando necessário, proporcional e legalmente. Equipamentos de policiamento e segurança - como balas de borracha, gás lacrimogêneo e granada paralisante, muitas vezes descritos como armas "menos letais" - podem resultar em ferimentos graves e até a morte. Irritantes químicos, como gás lacrimogêneo, não devem ser utilizados onde as pessoas estão confinadas em uma área e de uma forma que pode causar danos permanentes (como a curta distância, ou diretamente orientados para os rostos das pessoas).

- Ordens claras devem ser dadas a todos os policiais que a assistência médica a qualquer pessoa lesada deve ser fornecida sem demora;

Qualquer uso da força durante uma reunião pública deve ser objeto de análise e, se for o caso, de investigação e sanção disciplinar ou criminal.

- As reclamações contra a polícia devem ser investigadas de forma eficaz e imparcial, e se for o caso, sujeitas às sanções disciplinar ou criminal.

Os policiais devem ser identificados durante as operações de ordem pública (através de etiquetas com nome ou número). Ordens executórias devem ser dadas para assegurar o cumprimento da obrigação de usar essas etiquetas. Equipamentos de proteção devem ser usados para a proteção dos policiais e não como um meio para esconder a sua identidade.¹⁶

CONSIDERANDO que a decisão de dissolver uma reunião comporta excessiva discricionariedade, estando confiada apenas ao comandante da tropa; e considerando que é necessária a verificação dos motivos determinantes e a aferição de responsabilidade desta decisão;

¹⁶ Tradução livre do documento original.



CONSIDERANDO os riscos à integridade física e à vida causados pelo uso desproporcional e imperito de armas menos letais; e considerando os parâmetros fixados pela Portaria Interministerial nº4226/2010 do Governo Federal, em especial:

- o uso de força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência (item 2);
- os agentes de segurança pública não deverão disparar armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de terceiro contra perigo iminente de morte ou lesão grave (item 3);
- os órgãos de segurança pública deverão editar atos normativos disciplinando o uso da força por seus agentes (item 9);
- os agentes de segurança pública deverão preencher um relatório individual todas as vezes que dispararem arma de fogo e /ou fizerem uso de instrumentos de menor potencial ofensivo (item 24);

CONSIDERANDO que já em 1995 a Corte Constitucional da Espanha assentou que “em uma sociedade democrática, o espaço urbano é não apenas uma área para circulação, mas também para participação.” (“**in a democratic society, the urban space is not only an area for circulation, but also for participation**”¹⁷);

CONSIDERANDO que a Polícia Militar do Estado de São Paulo tem atuado no policiamento de manifestações em todo o território desta unidade federativa;

CONSIDERANDO que a polícia deve proteger os manifestantes no caso de haver atos de violência e não usar estes mesmos atos como pretexto para impedir o direito de manifestação da maioria;

¹⁷ Judgment 66/1995, página 3.



CONSIDERANDO que não há que se falar em direito à privacidade na captação de imagem e som de policiais no desempenho de sua função pública, que a colheita de tal material é salutar para a vida democrática e pode servir de controle social legítimo sobre eventuais abusos e desvios de conduta de agentes públicos, e que o impedimento da captação de imagem e som nesse contexto pode configurar crime de abuso de autoridade (artigo 3º “j” da Lei 4.898/65) e resulta em violação aos Princípios 10 e 11 da Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos¹⁸;

CONSIDERANDO, em especial, todos os elementos informativos constantes no Procedimento Administrativo 004/2011, em trâmite neste Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, demonstrando que as orientações aqui enunciadas não estão sendo plenamente respeitadas pelo Estado de São Paulo, assim como a existência de casos documentados de pessoas lesionadas fisicamente e no seu direito à livre manifestação;

O Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos e a Conectas Direitos Humanos, em colaboração com esta Secretaria de Segurança Pública, e com vistas à garantia constitucional dos direitos de manifestação, propõem a adoção das seguintes medidas:

a) Seja produzido ato normativo definindo parâmetros de atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo em policiamento de manifestações públicas, de acordo com as orientações técnicas retro mencionadas, dando-se oportunidade de análise prévia do ato pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo, Organizações Não Governamentais com atuação em direitos humanos e demais interessados, cogitando-se a realização de uma audiência pública para que se chegue a um texto consentâneo com as diretrizes aqui expostas, dando-se ampla publicidade;

b) Seja fornecida capacitação técnica aos policiais militares que atuam em policiamento de manifestações públicas, de acordo com a normativa elaborada (conforme o

¹⁸ Aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu 108º período ordinário de sessões, celebrado de 16 a 27 de outubro de 2000



item anterior), para o fim de prepará-los para tais situações, de modo a que possam agir para o fim de garantir a realização da manifestação, garantindo-se a possibilidade de participação das entidades mencionadas no item anterior como observadoras;

c) independentemente das providências indicadas nos itens anteriores, que seja imediatamente vedada a imposição de condições ou limites de tempo e lugar às reuniões e manifestações públicas;

d) independentemente das providências indicadas nos itens anteriores, que seja determinada a imediata proibição do porte e uso de arma de fogo, inclusive com munição de elastômero, por policiais atuando no acompanhamento de manifestações lícitas e pacíficas; que todos os policiais devam estar devidamente identificados, de forma visível à distância; e, ainda, que o uso de gás lacrimogêneo, bombas de efeito moral, spray de pimenta e correlatos só poderá ser determinado pelo comandante da operação, devendo ser adotado um protocolo claro e específico para seu uso, que exclua a possibilidade de seu uso em pessoas confinadas em uma área e de forma a poder causar danos permanentes;

e) independentemente das providências indicadas nos itens anteriores, que seja determinado que em manifestações de grande afluxo de pessoas o Secretário de Segurança Pública indique um negociador, que deverá ser responsável pela coordenação e supervisão do operativo policial, sendo fundamental que esteja em permanente diálogo com os coordenadores da manifestação para atuar como negociador;

f) independentemente das providências indicadas nos itens anteriores, que seja imediatamente determinado à Polícia Militar que a decisão de dispersar a manifestação só poderá ser tomada quando não houver outros meios para proteger a ordem pública – em cujo conceito se inclui o direito de livre manifestação - de um risco iminente de violência generalizada; que o ato administrativo de dispersão de manifestação, pelo Comandante da Polícia Militar responsável pela operação de policiamento da reunião, seja comunicado aos manifestantes por meio que permita a compreensão imediata da ordem, conferindo-se tempo razoável para sua compreensão e acatamento; bem como que este ato administrativo seja



publicado, no prazo de 5 (cinco) dias, no Diário Oficial do Estado, respeitado o dever de fundamentação;

g) independentemente das providências indicadas nos itens anteriores, que seja imediatamente vedado o policiamento das manifestações pacíficas pela Tropa de Choque, a qual não poderá ficar postada ostensivamente e às vistas dos manifestantes, só podendo atuar após a decisão administrativa indicada no item f supra; e

h) independentemente das providências indicadas nos itens anteriores, que seja imediatamente determinado à Polícia Militar que não vede nem impeça qualquer cidadão de captar imagem e som de seus agentes em atuação, sob pena de apuração de responsabilidade na esfera administrativa e criminal.

Os peticionários aguardam o posicionamento de Vossa Excelência especialmente sobre a adoção imediata do indicado nos itens "c" a "h" retro, bem como a apresentação de cronograma para a elaboração das providências recomendadas nos itens "a" e "b" acima.

Certos de contar com a compreensão de Vossa Excelência a respeito da relevância do tema e prezando sempre pela construção de soluções negociadas e elaboradas por todos os agentes envolvidos, apresentamos os mais elevados protestos de estima e consideração.

CARLOS WEIS

**Defensor Público - Coordenador do Núcleo Especializado
de Cidadania e Direitos Humanos**

DANIELA SKROMOV DE ALBUQUERQUE

**Defensora Pública – Coordenadora Auxiliar do Núcleo Especializado
de Cidadania e Direitos Humanos**



LEANDRO DE CASTRO GOMES
Defensor Público – Núcleo Especializado
de Cidadania e Direitos Humanos

RAFAEL GALATI SÁBIO
Defensor Público – Núcleo Especializado
de Cidadania e Direitos Humanos

LÚCIA NADER
Conectas Direitos Humanos