



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2068297 - SP (2022/0034409-2)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DAVI QUINTANILHA FAILDE DE AZEVEDO - DEFENSOR
PÚBLICO - SP333925
AGRAVADO : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORA : ANA PAULA MANENTI DOS SANTOS E OUTRO(S) - SP131167
INTERES. : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
OUTRO NOME : CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADVOGADOS : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(S) - SP252259
PALOMA GOMES - DF038995

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DIREITO DE REUNIÃO E MANIFESTAÇÃO. ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR EM MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS. PROTOCOLO DE ATUAÇÃO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. DANO MORAL. SÚMULA 284/STF. DISCUSSÃO DE DIREITO. PROBLEMA ESTRUTURAL. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANO DIALÓGICO. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO ESPECIAL.

1. Agravo interno interposto pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo da decisão que não conheceu de agravo em recurso especial, aplicando o enunciado 182 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça (STJ), sob o fundamento de ausência de impugnação específica dos fundamentos da decisão de admissibilidade recursal. O agravo em recurso especial impugnou de forma direta e pormenorizada os fundamentos da decisão que não admitiu o recurso especial, não sendo aplicável a Súmula 182/STJ.

2. Ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo contra o Estado de São Paulo visando à regulamentação da atuação da Polícia Militar em manifestações populares, com imposição de parâmetros técnicos para garantir o exercício dos direitos de reunião e livre manifestação, além de condenação por danos morais coletivos.

3. Inexiste ofensa aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil (CPC), quando o Tribunal de origem aprecia fundamentadamente a controvérsia, prestando a jurisdição na medida da pretensão deduzida, sem incorrer em erro material, omissão, contradição ou obscuridade, sendo certo que o descontentamento da parte com o resultado do julgamento não configura ofensa à lei.

4. Em relação à pretensão indenizatória por danos morais, no presente recurso especial, a Defensoria Pública pleiteia genericamente a reforma do acórdão e o

restabelecimento da sentença sem elaborar fundamentos e alegações específicas quanto ao pleito condenatório e indicar eventuais dispositivos legais supostamente violados. Incide no presente caso, por analogia, a Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal (STF).

5. A intervenção judicial em políticas públicas é legítima em situações excepcionais, especialmente para assegurar direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem violar os princípios da separação de poderes e da reserva do possível, conforme entendem o Supremo Tribunal Federal e o STJ (AI 739.151 AgR, relatora Ministra Rosa Weber, DJe de 11/6/2014; e REsp 2.148.895/PR, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 12/8/2025, DJEN de 25/8/2025).

6. A liberdade de manifestação e o direito de reunião são garantias constitucionais fundamentais, mas devem ser exercidos de forma pacífica e sem armas, respeitando outros direitos fundamentais, nos termos do art. 5º, inciso XVI, da Constituição Federal.

7. A ausência de regulamentação da atuação da Polícia Militar em manifestações públicas e a inexistência de protocolos que definam parâmetros técnicos para o uso proporcional e progressivo da força configuram omissão estatal que legitima a intervenção judicial.

8. O acórdão recorrido, ao dispensar protocolo de atuação da Polícia Militar em manifestações públicas, sob o argumento de interferência indevida do Poder Judiciário, desconsiderou o direito de reunião pacífica e sem armas, cujo exercício somente será restringido em hipóteses legalmente previstas, no interesse da segurança, proteção da saúde, moral e liberdades públicas, consoante arts. 21 Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e 15 do Pacto de São José da Costa Rica.

9. A Corte local deixou de observar o disposto nos arts. 2º; 4º, VIII, IX, X, XI, XV e XVI; 5º, II, III e XVI; e 6º, XIX da Lei 13.675/2018, que estabelecem os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, reforçando o conceito de Estado e prevendo o uso proporcional da força, da proteção da vida, da transparência e planejamento estratégico e sistêmico.

10. A discussão acerca da imposição ao ente federativo do cumprimento da obrigação legal de regulamentação da atuação da Polícia Militar em manifestações públicas, com a adoção de protocolos que garantam o exercício efetivo dos direitos de reunião e livre manifestação, sem excessos ou restrições desproporcionais, é uma situação complexa e persistente que decorre de falhas sistêmicas em instituições ou políticas públicas, cuja solução exige mudanças organizacionais, normativas e operacionais coordenadas, demandando intervenções graduais e monitoradas pelo Poder Judiciário.

11. A elaboração de protocolos de atuação policial em manifestações públicas deve garantir o uso proporcional e progressivo da força, harmonizando os direitos em conflito.

12. Agravo interno provido para conhecer parcialmente do recurso especial da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a ele dar parcial provimento para julgar parcialmente procedente os pedidos da ação civil pública e condenar o Estado de São Paulo a elaborar um plano dialógico destinado à elaboração do protocolo de atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, o qual deverá ser apresentado, acompanhado e aprovado pelo Juízo de origem.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, dar provimento ao agravo interno, para conhecer parcialmente do recurso especial da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a ele dar parcial provimento para julgar parcialmente procedente os pedidos da ação civil pública e condenar o Estado de São Paulo a elaborar um plano dialógico destinado à elaboração do protocolo de atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, o qual deverá ser apresentado, acompanhado e aprovado pelo Juízo de origem, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 16 de junho de 2026.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2068297 - SP (2022/0034409-2)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DAVI QUINTANILHA FAILDE DE AZEVEDO - DEFENSOR
PÚBLICO - SP333925
AGRAVADO : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORA : ANA PAULA MANENTI DOS SANTOS E OUTRO(S) - SP131167
INTERES. : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
OUTRO NOME : CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADVOGADOS : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(S) - SP252259
PALOMA GOMES - DF038995

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DIREITO DE REUNIÃO E MANIFESTAÇÃO. ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR EM MANIFESTAÇÕES PÚBLICAS. PROTOCOLO DE ATUAÇÃO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. DANO MORAL. SÚMULA 284/STF. DISCUSSÃO DE DIREITO. PROBLEMA ESTRUTURAL. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANO DIALÓGICO. PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO ESPECIAL.

1. Agravo interno interposto pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo da decisão que não conheceu de agravo em recurso especial, aplicando o enunciado 182 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça (STJ), sob o fundamento de ausência de impugnação específica dos fundamentos da decisão de admissibilidade recursal. O agravo em recurso especial impugnou de forma direta e pormenorizada os fundamentos da decisão que não admitiu o recurso especial, não sendo aplicável a Súmula 182/STJ.

2. Ação civil pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo contra o Estado de São Paulo visando à regulamentação da atuação da Polícia Militar em manifestações populares, com imposição de parâmetros técnicos para garantir o exercício dos direitos de reunião e livre manifestação, além de condenação por danos morais coletivos.

3. Inexiste ofensa aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil (CPC), quando o Tribunal de origem aprecia fundamentadamente a controvérsia, prestando a jurisdição na medida da pretensão deduzida, sem incorrer em erro material, omissão, contradição ou obscuridade, sendo certo que o descontentamento da parte com o resultado do julgamento não configura ofensa à lei.

4. Em relação à pretensão indenizatória por danos morais, no presente recurso especial, a Defensoria Pública pleiteia genericamente a reforma do acórdão e o

restabelecimento da sentença sem elaborar fundamentos e alegações específicas quanto ao pleito condenatório e indicar eventuais dispositivos legais supostamente violados. Incide no presente caso, por analogia, a Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal (STF).

5. A intervenção judicial em políticas públicas é legítima em situações excepcionais, especialmente para assegurar direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem violar os princípios da separação de poderes e da reserva do possível, conforme entendem o Supremo Tribunal Federal e o STJ (AI 739.151 AgR, relatora Ministra Rosa Weber, DJe de 11/6/2014; e REsp 2.148.895/PR, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 12/8/2025, DJEN de 25/8/2025).

6. A liberdade de manifestação e o direito de reunião são garantias constitucionais fundamentais, mas devem ser exercidos de forma pacífica e sem armas, respeitando outros direitos fundamentais, nos termos do art. 5º, inciso XVI, da Constituição Federal.

7. A ausência de regulamentação da atuação da Polícia Militar em manifestações públicas e a inexistência de protocolos que definam parâmetros técnicos para o uso proporcional e progressivo da força configuram omissão estatal que legitima a intervenção judicial.

8. O acórdão recorrido, ao dispensar protocolo de atuação da Polícia Militar em manifestações públicas, sob o argumento de interferência indevida do Poder Judiciário, desconsiderou o direito de reunião pacífica e sem armas, cujo exercício somente será restringido em hipóteses legalmente previstas, no interesse da segurança, proteção da saúde, moral e liberdades públicas, consoante arts. 21 Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e 15 do Pacto de São José da Costa Rica.

9. A Corte local deixou de observar o disposto nos arts. 2º; 4º, VIII, IX, X, XI, XV e XVI; 5º, II, III e XVI; e 6º, XIX da Lei 13.675/2018, que estabelecem os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, reforçando o conceito de Estado e prevendo o uso proporcional da força, da proteção da vida, da transparência e planejamento estratégico e sistêmico.

10. A discussão acerca da imposição ao ente federativo do cumprimento da obrigação legal de regulamentação da atuação da Polícia Militar em manifestações públicas, com a adoção de protocolos que garantam o exercício efetivo dos direitos de reunião e livre manifestação, sem excessos ou restrições desproporcionais, é uma situação complexa e persistente que decorre de falhas sistêmicas em instituições ou políticas públicas, cuja solução exige mudanças organizacionais, normativas e operacionais coordenadas, demandando intervenções graduais e monitoradas pelo Poder Judiciário.

11. A elaboração de protocolos de atuação policial em manifestações públicas deve garantir o uso proporcional e progressivo da força, harmonizando os direitos em conflito.

12. Agravo interno provido para conhecer parcialmente do recurso especial da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a ele dar parcial provimento para julgar parcialmente procedente os pedidos da ação civil pública e condenar o Estado de São Paulo a elaborar um plano dialógico destinado à elaboração do protocolo de atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, o qual deverá ser apresentado, acompanhado e aprovado pelo Juízo de origem.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pela DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO da decisão de fls. 2.329/2.331, a qual não conheceu do agravo em recurso especial porque não atacado fundamento da decisão de admissibilidade recursal, aplicando a Súmula 182/STJ.

A parte recorrente alega não incidir a Súmula 182 do STJ, porque o agravo em recurso especial impugnou de forma direta e pormenorizada todos os fundamentos da decisão que inadmitiu o recurso especial.

Sustenta que a decisão de admissibilidade na origem foi genérica ao apenas referir a inexistência de violação ao art. 1.022 do Código de Processo Civil sem indicar como, onde e o porquê, o que tornaria impossível impugnação mais específica, razão pela qual – conclui – a impugnação foi realizada da maneira possível e adequada.

Requer a reconsideração da decisão agravada ou o exame do recurso pelo órgão colegiado competente.

A parte agravada apresentou impugnação (fls. 2.347/2.349).

O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso (fls. 2.358/2.383).

É o relatório.

VOTO

Na origem, a DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO ajuizou em 2014 ação civil pública contra o ESTADO DE SÃO PAULO objetivando o estabelecimento de parâmetros regulamentares para atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo em manifestações públicas, consoante os termos do pedido (fls. 93/96):

(a) expedir ato normativo, no prazo de 30 (trinta) dias, 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, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);

(b) abster-se, desde já, de impor condições ou limites de tempo e lugar às reuniões e manifestações públicas, mesmo nas situações em que houver a interrupção do fluxo de veículos, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a cada manifestação indevidamente restringida;

(c) abster-se, desde já, de portar arma de fogo, inclusive com munição de elastômero, por policiais atuando no acompanhamento e fiscalização de manifestações; subsidiariamente, abster-se de fazer uso de arma de fogo, inclusive com munição de elastômero, por policiais atuando no acompanhamento de manifestações públicas, salvo na exclusiva hipótese de legítima defesa própria ou de terceiro para afastar grave risco de morte, sob

pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a cada manifestação, em caso de descumprimento;

(d) identificar todos os policiais atuando em acompanhamento de manifestações públicas com nome completo e patente, de forma visível, além de outras formas de identificação visíveis à distância (por exemplo, numeração no capacete), sob pena de multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para cada policial sem esta identificação;

(e) indicar negociador civil, que deverá ser responsável pela coordenação e diálogo do líder dos manifestantes com o comando policial, formando-se o *safety triangle*, marcado pela permanente comunicação pessoal entre seus integrantes, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) em caso de não indicação do negociador a cada manifestação;

(f) comunicar a decisão administrativa de dispersão da manifestação, tomada pelo Comandante da Polícia Militar responsável pela operação de policiamento, aos manifestantes, por meio que permita a compreensão imediata da ordem (por exemplo, por meio de megafone ou carro de som), conferindo-se tempo razoável para sua compreensão e acatamento, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) em caso de descumprimento;

(g) publicar o ato administrativo citado no item *f*, no prazo de 5 (cinco) dias, no Diário Oficial do Estado e no sítio eletrônico do Portal da Transparência do Estado, respeitado o dever de fundamentação, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) em caso de não publicação;

(h) Abster-se de utilizar gás lacrimogêneo e bombas de efeito moral para dissolver aglomerações antes da prática do ato administrativo elencado no item *f*, e, em qualquer hipótese, em locais fechados e no centro de aglomerações de pessoas, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) a cada manifestação em que tenha sido descumprida esta abstenção;

(i) Abster-se de postar, em manifestações pacíficas, a Tropa de Choque da Polícia Militar do estado de São Paulo, a qual deverá permanecer fora da vista dos manifestantes, só podendo atuar após a decisão administrativa indicada no item *f*, sob pena de multa de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por manifestação, em caso de descumprimento;

(j) Abster-se de impedir qualquer cidadão de captar imagem e som de seus agentes em atuação, sob pena multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por cada cidadão impedido de captar imagens/sons.

Há, ainda, pedidos de indenização dos direitos difusos, condenando o réu a reparação do dano moral coletivo, mediante o pagamento de quantia certa consistente em R\$ 1.000.000,00 (um milhão reais) por evento, totalizando 8.000.000,00 (oito milhões reais) em caso procedência total, a serem revertidos ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos, criado nos termos da Lei Estadual 6.536/1989.

E, concluindo, pedido de indenização dos direitos individuais homogêneos, nos termos do artigo 95 do Código de Defesa do Consumidor, condenando o ente federativo à reparação do dano moral individual sofrido por cada manifestante, tudo a ser apurado em liquidação de sentença e execução em autos próprios.

O Juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedente os pedidos nestes termos:

"[...] cominar à ré as medidas explicitadas nesta Sentença, medidas, todas, a serem adotadas no prazo de trinta dias (a contar do momento em que desta Sentença for intimada), de forma que a ré, FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, se recalcitrar no cumprir qualquer dessas medidas, sujeitar-se-á a uma multa diária fixada em R\$ 100.000,00 (cem mil reais), patamar consentâneo com a finalidade de legitimar a coerção à ré, para que faça cumprir o que lhe é judicialmente determinado. PROCEDENTE, outrossim, a pretensão de reparação por danos morais sociais e danos patrimoniais individuais, na forma determinada. Ratifico, pois, a medida liminar concedida, restaurando-lhe a eficácia em consequência de fazer imediatamente cessada a eficácia de Decisão monocrática concedida em agravo de instrumento" (fls. 1.486/1.487).

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO deu provimento ao apelo do Estado de São Paulo e ao reexame necessário para julgar improcedente o pedido e negou provimento ao recurso adesivo da parte ora recorrente, conforme o acórdão assim ementado (fl. 1.872):

APELAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA Manifestações populares Apresentação de projeto definindo a atuação da Polícia Militar Direito de reunião X Direito à segurança pública, livre locomoção dos demais cidadãos que optaram por não aderir a uma determinada manifestação, bem como a Separação de Poderes Sopesamento de princípios constitucionais Prevalência, no caso concreto, destes últimos.

Preliminar de ilegitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública afastada Inexistência de continência com a Ação Civil Pública nº 0024010- 95.2013.8.26.0053 Ato típico do Poder Executivo, caracterizado pela discricionariedade Ingerência do Poder Judiciário que contraria o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Precedentes Sentença reformada.

Recurso da Fazenda Estadual e reexame necessário providos e recurso adesivo da Defensoria Pública improvido.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 2.065/2.072).

A parte recorrente aponta a violação aos arts. 489, §§ 1º, inciso VI, e 2º, 1.022, incisos I e II, 927, inciso V, 3º e 1.013 do Código de Processo Civil (CPC); 1º, 2º, 13, 15, 16 e 25 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (CADH); 19 e 21 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; 2º, *caput* e parágrafo único, inciso I, da Lei 13.060/2014; e 2º; 4º, incisos VIII, IX, X, XI, XV e XVI, 5º, incisos II, III e XVI, e 6º, inciso XIX, da Lei 13.675/2018.

Alega omissões não sanadas no acórdão recorrido quanto (a) à demonstração do raciocínio lógico e dos critérios de ponderação na aplicação do princípio da proporcionalidade e (b) ao controle de convencionalidade sobre obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, além de contradição ao utilizar a proporcionalidade para legitimar excessos da administração pública.

Sustenta que o acórdão recorrido (a) não justificou o objeto e os critérios da ponderação em colisão de normas, nem as premissas fáticas que embasam a conclusão; (b) deixou de seguir jurisprudência e precedentes invocados, sem distinguir

ou demonstrar superação; e (c) não realizou controle de convencionalidade, ainda que provocado por embargos de declaração.

Argumenta que o Tribunal de origem, ao reformar a sentença, não apreciou os pedidos de reparação por danos morais sociais e danos patrimoniais individuais, devolvidos pela apelação, configurando nulidade por exclusão da apreciação de lesão a direito.

Destaca que o acórdão validou o impedimento violento e a dispersão indiscriminada de manifestações, impondo restrição desproporcional às liberdades de pensamento e expressão, reunião e associação; não assegurou proteção judicial efetiva; e deixou de adotar medidas internas para efetividade desses direitos.

Aduz que o Estado deve garantir a liberdade de expressão e de reunião sem restrições indevidas, com protocolos que assegurem necessidade e proporcionalidade do uso da força; e que as restrições invocadas não demonstraram, de forma específica e individualizada, a natureza da ameaça, a necessidade e a proporcionalidade da medida.

Discorre ser ilegal o uso de arma de fogo com munição de elastômero para dispersão de manifestações quando não houver risco imediato de morte ou lesão, requerendo abstenção de uso de munição de elastômero, gás lacrimogêneo e bombas de efeito moral nas condições delineadas.

Narra que o acórdão recorrido exclui indevidamente o controle judicial sobre as políticas de segurança pública, bem como que afasta as normas Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, tais como o uso comedido da força, a transparência e a cooperação entre os Poderes.

A parte adversa apresentou contrarrazões (fls. 2.220/2.235).

O recurso não foi admitido (fls. 2.245/2.246), razão pela qual foi interposto o agravo ora examinado (fls. 2.277/2.296).

Diante das alegações da parte agravante, reconsidero a decisão agravada e passo ao exame do recurso especial.

I - Da alegada violação aos arts. 1.022 e 489, do Código de Processo Civil:

Inexiste a alegada violação dos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, conforme se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou

fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade.

A parte recorrente sustentou haver omissão no acórdão recorrido no tocante a estas questões:

- (a) a demonstração do raciocínio lógico e dos critérios de ponderação na aplicação do princípio da proporcionalidade;
- (b) o controle de convencionalidade sobre obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, além de contradição ao utilizar a proporcionalidade para legitimar excessos da administração pública;
- (c) não justificou o objeto e os critérios da ponderação em colisão de normas, nem as premissas fáticas que embasam a conclusão;
- (d) deixou de seguir jurisprudência e precedentes invocados, sem distinguir ou demonstrar superação; e
- (e) não realizou controle de convencionalidade, ainda que provocado por embargos de declaração.

Ao analisar o teor das alegadas omissões, constato que a irresignação da parte recorrente está relacionada a matérias já devidamente examinadas por ocasião do julgamento dos embargos de declaração, visto que o Tribunal de origem, de modo expresso, fundamentado e coeso, decidiu nos seguintes termos (fls. 2.069/2.071):

Sobre a liberdade de expressão e o direito de reunião, pontuou o Acórdão:

A livre manifestação de pensamento inerentes às manifestações populares, novamente, ao menos no ver deste magistrado, não está de forma alguma cerceada pela presença da Polícia Militar, sendo que em caso de distúrbios eventualmente ocorridos, por sua total imprevisibilidade na forma como podem ocorrer (número de participantes, objetos utilizados paus, pedras, produtos infláveis, fogos de artifício), não podem ficar atreladas a uma rígida forma de atuação ditada pelo Poder Judiciário.

(...)

É notória a importância e a complexidade que as manifestações populares apresentam no atual momento de nosso país. Tal situação, por óbvio exige uma análise aprofundada do contexto socioeconômico e político da sociedade brasileira”

Como se vê, a decisão embargada reconhece a importância dos direitos mencionados pela embargante, contudo, fundamentado na ausência de hierarquia entre os direitos apresentados no presente feito, fez-se necessária a utilização da ponderação de princípios, a qual foi minuciosamente descrita.

O direito à cidade invocado pela embargante não deve compor a análise de colisão entre os princípios, isto porque, todo cidadão possui referido direito, ou seja, tanto os que se manifestam quanto aqueles que possam vir a ser prejudicados com manifestações ilegais e violentas.

Os direitos previstos na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e apresentados pela Defensoria Pública, já possuem os seus equivalentes na Constituição Federal de 1988 e foram adequadamente analisados pelo v. Acórdão embargado. Por essa razão, não foi realizado o controle de convencionalidade como pretendido.

E ainda, como constou na decisão, o C. STF já se debruçou sobre a questão:

A liberdade de manifestação popular não impede a atuação estatal, já que não é ilimitada (vide RE 806.339/SE, Rel. Min. Marco Aurélio, Tema 855, segundo o qual o direito de reunião não pode

"impedir, de forma absoluta, o livre acesso das pessoas a aeroportos, rodovias e hospitais, em flagrante desrespeito à liberdade constitucional de locomoção, colocando em risco a harmonia, a segurança e a saúde pública. Ainda que, para o debate de ideias, seja preciso gerar incômodo, ele não pode obstruir de maneira absoluta os demais direitos. Desse modo, o bloqueio integral do tráfego em rodovias e vias públicas representa abuso do exercício do direito de reunião e livre manifestação" (Informativo 928, Brasília, 17 a 19 de dezembro de 2018).

Outrossim, o v. Acórdão foi suficientemente claro ao salientar que não cabe ao Poder Judiciário se imiscuir no mérito administrativo, sobre pena de afronta ao princípio da separação dos poderes, ou seja, não poderia determinar a maneira como o Poder Executivo deve implementar suas políticas públicas, em especial com relação à segurança pública, tema sensível e que atinge a totalidade da população.

Ademais, para que não parem dúvidas, de forma alguma o v. Acórdão pactua com eventuais excessos de membros da Polícia Militar em manifestações públicas ou privadas. Se tais excessos ocorrem, por óbvio, após respeitadas as garantias da ampla defesa e contraditório, as punições tanto na esfera administrativa quanto judicial, devem ser rigorosas e exemplares.

Por tais motivos, deu provimento ao recurso de apelação da Fazenda Estadual e ao reexame necessário e negou provimento ao recurso adesivo da Defensoria Pública, para reformar a sentença e julgar improcedente o pedido.

Por fim, enfrentou a quaestio juris, analisando os argumentos constantes nos autos, bem como, foi pautado em consolidada jurisprudência deste E. Tribunal de Justiça.

É importante destacar que um julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa aos dispositivos de lei invocados.

II - Do pedido de condenação em dano moral coletivo e individual:

A parte recorrente requereu, na petição inicial, a condenação do ente federativo à reparação por dano moral coletivo e dano moral individual, a serem apurados em liquidação de sentença (fls. 95/96).

Apesar da procedência dos pedidos pelo Juízo de primeiro grau nesse ponto e sua total reforma pelo Tribunal de origem, no presente recurso especial, a Defensoria Pública pleiteia genericamente a reforma do acórdão e o restabelecimento da sentença (fl. 2.131) sem elaborar fundamentos e alegações específicas quanto ao pleito condenatório e indicar eventuais dispositivos legais supostamente violados sobre esse tema.

Portanto, nesse aspecto, o recurso especial não apresenta fundamentação técnica adequada uma vez que não foi indicado expressamente qual dispositivo de lei federal teria sido contrariado no acórdão recorrido, ou seria objeto de dissídio interpretativo.

Incide no presente caso, por analogia, a Súmula 284 do Supremo Tribunal Federal (STF): *"É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia"*.

Nesse mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. DISPOSITIVO LEGAL. INDICAÇÃO. AUSÊNCIA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO.

1. Não se conhece de recurso especial quando a parte insurgente deixar de apontar o dispositivo de lei federal supostamente contrariado ou interpretado de maneira divergente pela Corte de origem, circunstância que atrai a incidência da Súmula 284 do STF por deficiência de sua fundamentação.

2. Agravo interno desprovido.

(AglInt no AREsp n. 2.980.816/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 24/11/2025, DJEN de 1/12/2025.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIÇO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA RECORRENTE E ATIVA DO AUTOR. SUPOSTA VIOLAÇÃO ÀS LEIS Nº 7.347/85, 8.078/90 E 11.445/2007. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO ESPECÍFICA DOS DISPOSITIVOS SUPOSTAMENTE VIOLADOS PELO ACÓRDÃO RECORRIDO. SÚMULA 284/STF. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. DANOS MORAIS. LAUDO PERICIAL. ACÓRDÃO BASEADO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULAS 5 E 7/STJ. ACÓRDÃO FUNDAMENTADO EM MATÉRIA CONSTITUCIONAL. INVIABILIDADE DE ANÁLISE EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Não havendo a indicação precisa e específica dos dispositivos legais supostamente violados, é inadmissível o inconformismo por deficiência na sua fundamentação. Aplicação da Súmula nº 284 do Supremo Tribunal Federal.

[...]

4. Agravo interno não provido.

(AglInt no AREsp n. 1.859.333/RJ, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 14/9/2021, DJe de 16/9/2021.)

Ultrapassado esse ponto, passo a analisar o mérito do recurso.

III - Considerações sobre o tema e sobre os fatos narrados na inicial:

A democracia é um diálogo contínuo entre governantes e governados, e a Constituição Federal garante o direito à livre expressão e à reunião pacífica (art. 5º, incisos IV, XV e XVI). No entanto, a liberdade de manifestação encontra seus limites quando colide com outros direitos fundamentais, como o direito à vida, à integridade física, à propriedade e à segurança pública.

Além disso, o espaço público é um lugar de participação, e não apenas de circulação em uma sociedade democrática. Quando há o conflito entre interesses diversos e o direito ao protesto, faz-se necessária cautela para que o debate e o dissenso, imprescindíveis à democracia, não sejam tolhidos sob a justificativa de proteção de direitos supostamente prevalentes.

A título de exemplo Roberto Gargarella, em *El Derecho frente a la protesta social* (In: Temas, Havana, n. 70, abr./jun. 2012, p. 22/29), cita o o julgamento *Sullivan vs. The New York Times*, um emblemático caso sobre a liberdade de expressão e o exercício da crítica feita ao poder nos Estados Unidos.

Em síntese, um protesto em favor de *Martin Luther King* foi violentamente reprimido pelas autoridades policiais do estado de Nova Iorque. Após, os manifestantes publicaram uma nota de reprovação no jornal *The New York Times*, com duras críticas à atuação do chefe de polícia, *Sullivan*. A questão foi que, na nota, havia erros quanto ao número de feridos, de forma que o chefe de polícia, considerando ter sido atingido em sua honra com as supostas mentiras da publicação, acionou o Judiciário com um pedido milionário de danos morais.

A decisão, contudo, não reconheceu o direito da autoridade policial à reparação por danos à sua honra. Embora *Sullivan* tenha sido de fato prejudicado pelas informações equivocadas da nota, o tribunal entendeu que o compromisso principal do Judiciário é garantir a persistência de um debate político robusto. Assim, ao balancear os direitos em jogo, concluiu-se que a manifestação da crítica não pode ser inibida por erros não intencionais. Acima dos interesses individuais das autoridades públicas prevalece o direito à crítica, dinâmica com a qual qualquer poder constituído deve conviver.

Nessa perspectiva, embora as manifestações até certo ponto pacíficas em espaços públicos gerem transtornos inerentes, como retenções no trânsito ou impactos na limpeza urbana, tais externalidades configuram um ônus que deve ser considerado como tolerável, em prol da liberdade de expressão.

Ademais, incumbe ao Poder Público mitigar esses impactos logísticos, impedindo que meros contratemplos sirvam de subterfúgio para a repressão desproporcional de garantias constitucionais.

Sob essa ótica, é imperativo tolerar a ocupação de praças e vias públicas durante as manifestações, ainda que isso implique restrições temporárias à locomoção de terceiros. Essa dinâmica possui um fundamento histórico e material: ruas e praças consubstanciam os espaços tradicionais para o conagração popular e a deliberação de pautas coletivas. Trata-se do alicerce da chamada doutrina do "fórum público", que reconhece a vocação intrínseca desses locais para o exercício da cidadania (Roberto Gargarella. *Un diálogo sobre la ley y la protesta social*. In: *Postdata, Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, n. 12, ago. 2007. Disponível em: https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012007000100007).

Segundo preleciona Gargarella (2007):

A doutrina do “fórum público” foi proposta pela primeira vez em *Hague v. CIO*, onde o Juiz Roberts reconheceu um direito constitucional de usar “ruas e parques para a comunicação de opiniões”, que ele baseou no fato de que “ruas e parques (...) sempre foram destinados ao uso público e, ao longo do tempo, foram usados para realizar assembleias, comunicar pensamentos entre cidadãos e discutir questões públicas.

A pretensão da parte recorrente é a expedição de ato normativo que defina parâmetros e protocolos para atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, em manifestações públicas, conforme as seguintes orientações técnicas: (i) com vedação da imposição de limites de tempo e lugar para manifestações públicas; (ii) abster da utilização ostensiva de armas de fogo; (iii) identificar de todos os policiais militares; (iv) indicar um negociador civil, “[...] *que deverá ser responsável pela coordenação e diálogo do líder dos manifestantes com o comando policial, formando-se o safety triangle, marcado pela permanente comunicação pessoal entre seus integrantes*”; (v) comunicar a decisão administrativa de dispersão da manifestação, tomada por Comandante do policiamento, permitindo-se a compreensão e acatamento da ordem; (vi) abster-se da utilização de gás lacrimogêneo e bombas de efeito moral entre outras tutelas específicas; (vii) deixar de postar a tropa de choque da polícia militar e (viii) não impedir cidadão de captar imagem e som de seus agentes em atuação.

Em primeiro lugar, destaco que consoante a petição inicial, a ocorrência de excessos e de violência na atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo durante as manifestações populares ali descritas foi pública e notória, ensejando a propositura da presente demanda.

Isso porque, a recorrente, na exordial, enumera e examina uma série de eventos, nos quais reputa haver o exercício regular do direito de reunião e a inadequada atuação/repressão das forças de segurança pública. Vejamos:

1 - MOVIMENTO PASSE LIVRE, 2011:

O Movimento Passe Livre, um dos protagonistas nos protestos ocorridos em 2013, sofria com a violência policial quando ainda representava uma voz minoritária, quando, em 13/1/2011 e 17/2/2011, em duas oportunidades, o exercício do direito de reunião em manifestações pública foi reprimido pela polícia militar, em atos pacíficos de protestos contra aumento de tarifas do transporte público, que naquele ano foi majorada de R\$ 2,70 para R\$ 3,00.

Em depoimento colhidos, a Defensoria Pública recorrente comprova que os manifestantes foi impedidos de adentrar na Praça da República, que foram utilizadas bombas de efeito moral e tiros de bala de borracha de forma injustificada e não razoável, que atingiram os protestantes.

Prossegue, ainda, terem sido relatados, nos depoimentos, policiais militares sem identificação, com escalada para um clima de guerra na segunda manifestação e a constatação de muitos feridos, com vídeos comprobatórios e testemunhos de vereadores da Câmara Municipal de São Paulo (fls. 103/107):

No vídeo "Arsenal, Passe Livre, 1º episódio", há reportagem, demonstrando o caráter pacífico da manifestação do dia 13 de janeiro de 2011 e sua finalidade (protestar contra o aumento da tarifa no transporte público). A partir de 5min10segundos, há filmagem, mostrando ação da polícia, desferindo tiros por arma de fogo (não se sabe se com munição de elastômero ou chumbo) a esmo, contra manifestantes em fuga, na calçada e a curta distância.

[...]

Ainda sobre a manifestação do dia 13/01/2011, há vídeo intitulado de "Repressão da PM contra estudantes em SP". Logo no início da filmagem, percebe-se que o porte de armas de fogo de grosso calibre é prática usual (do 03 aos 35 segundos, aparecem pelo menos 3 (três) policiais portando arma de fogo calibre 12, não podendo ser afirmado se estão municiadas com elastômero - provável - ou munição de chumbo). Posteriormente, no 37º segundo, sem qualquer aproximação de manifestantes (que apenas ocupavam a via), uma bomba explode. Entre o 40º e 56º segundo, são feitos, sem alvo definido, 6 (seis) disparos de arma de fogo. No 57º segundo e aos 1 min09segundos, bombas são lançadas pela polícia contra manifestantes em fuga com a via pública desocupada. Aos 2min 1 segundos, novamente é mostrada uma das cenas mais impactantes: diversas pessoas detidas (sendo que não se tem notícia de qualquer processo criminal instaurado contra os manifestantes), transeuntes nas calçadas proferindo palavras de paz e um policial efetuando diversos disparos de arma de fogo contra eles, à curta distância, mirando nas regiões vitais. Todos saem correndo em busca de proteção. Aos 2min32segundos, um rapaz portando uma bandeira vermelha é encurralado por dois policiais, que desferem golpes de cassetete, enquanto ele apenas tenta se proteger.

Já o vídeo "Arsenal, Passe Livre, 6º episódio" cuida exatamente do protesto do dia 17 de fevereiro de 2011. Ali, fica demonstrado o que os declarantes expuseram à Defensoria: obstrução do espaço de manifestação, pequeno dissenso sobre essa restrição e repressão violenta da polícia militar, por meio da Tropa de Choque.

Nesse sentido, a partir de 1 min40segundos, há captação da ação policial, agredindo vereadores, população e manifestantes, indistintamente.

Outros detalhes no vídeo merecem destaque. Em 1 min57segundos, mostram-se policiais em confronto com vereadores. O interessante é que nenhum policial parece ostentar identificação com um deles, de capacete, inclusive leva a mão ao local destinado para o filete de identificação.

[...]

A manifestação do dia 17 de fevereiro foi captada, ainda, por cinegrafista em posição privilegiada, do alto. Trata-se do vídeo PASSE LIVRE NA PREFEITURA 17-02-2011. No início da filmagem, tem-se visão panorâmica da manifestação, ocupando parcialmente a via pública com sem qualquer ato evidente de motim ou revolta violenta. Aos 10 segundos, há dispersão, possivelmente por uso de spray de pimenta (como dito, o dissenso sobre o uso do espaço público, mais próximo do prédio e exatamente fora da via pública).

Enquanto ao fundo ouve-se gritos apenas de "vem, vem, vem para rua vem, contra o aumento, bomba de gás lacrimogêneo explode aos 34 segundos, apenas para dispersar manifestantes. Na sequência, aos 1 min09segundos, novamente sem atos de violência (apenas de manifestação), a Tropa de Choque é postada na extremidade da via, ostensivamente. Nesse instante (1 min20segundos), motos da ROÇAM passam por meio dos manifestantes sem qualquer tipo de hostilidade por parte deles. Ainda assim,

aos 2min 10 segundos, uma nova bomba explode no meio dos manifestantes. Por volta dos 2minutos30scgundos, os manifestantes liberam a maior parte da via (basta observar que todos os carros antes retidos saem da via). Um rojão é lançado para o alto.

Ocorre que, aos 3min27scgundos, sem qualquer aproximação dos manifestantes no sentido da Tropa de Choque ou do prédio da Prefeitura, tampouco sem ocupação total da via, iniciam-se diversos disparos de arma de fogo (cerca de 20 - vinte) por parte dos policiais, que avançam sobre manifestantes em fuga, exatamente como relatado pelas testemunhas.

A ação policial que resultou no ferimento de Leonardo Carvalho Cordeiro ocorreu justamente neste contexto. Exatamente aos 3min42scgundos, ouve-se o disparo de uma bomba, que explode, na calçada, no meio de uma aglomeração, aos 3min43scgundos. Cotejando o relato e o vídeo, é o exato momento do ferimento de Leonardo, cuja materialidade está comprovada no DOC . 05 (exame de radiografia).

Em poucos segundos a via é desocupada por completo, com pessoas correndo em pânico. Ainda assim, aos 5min25scgundos, 6minutos50segundos e 7min 15scgundos novas bombas são lançadas. A "ordem" estaria restabelecida, diriam alguns, ou, em outros termos, o direito de reunião sufocado, o dissenso emudecido, a participação na pólis esvaziada e os carros, esses sim verdadeiros cidadãos, fluindo "rapidamente" no trânsito de São Paulo, sem obstáculos das coisas, diga-se, manifestantes pelo caminho.

A atuação da polícia militar ocupou os veículos de imprensa, com novas filmagens. No vídeo jornal da TVT2, podemos ver, por outros ângulos de captação visual, o seguinte: a partir de 1 min 12segundos, disparos de arma de fogo pela Tropa de Choque; a partir de 1 min25scgundos, o vereador José Américo Dias tenta se aproximar para dialogar com policiais (como se verá, prática elogiosa, no que se conhece como "safety triangle"), mas é repellido por escudos e spray de pimenta, a partir de 1 min50segundos; aos 2min10segundos, policial com o rosto tampado (capacete branco) e sem identificação ostensiva, imagem que fica evidente exatamente aos 2min33scgundos; a partir de 2min30segundos, outro policial, de capacete preto, também sem identificação; a partir dos 3min20scgundos, visão panorâmica, com diversos policiais sem identificação; a partir de 3min40segundos, manifestante imobilizado por 3 (três) policiais, sendo que, exatamente aos 4min07scgundos, com o rapaz completamente imobilizado por 3 (três) policiais, outro miliciano pisa na região do rosto do detido.

2- MARCHA PELA LIBERDADE DE EXPRESSÃO, 2011:

Inicialmente chamada de Marcha da Maconha, após disputas judiciais, onde o STF reconheceu a constitucionalidade da manifestação, na ADPF 54, acabou convertendo-se em Marcha pela liberdade de expressão.

O testemunho colhidos por três manifestantes reforçam a atuação inadequada da polícia militar (fls. 108/ 109):

Raul, um dos organizadores, relata que, após conferir pela internet que a Marcha da Maconha fora proibida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, "foi feita, então, uma pequena reunião ali mesmo entre alguns manifestantes (eu como advogado) e o Capitão, momento esse que foi gravado pela mídia presente no local. Nesse momento, combinamos que a manifestação aconteceria tal como acertado no dia anterior com o comando da PM, mas que as faixas, cartazes, camisetas e tudo que remetesse à maconha estaria censurado".

Esse detalhe é importante. O momento do acordo entre líderes do movimento e o comandante da operação policial realmente foi gravado pela

mídia. Todo o diálogo foi gravado e confirma o acordo entre as duas partes pela realização da marcha. A partir dessa situação, não é possível afirmar, pois, que a polícia atuou para "cumprir uma decisão judicial". Assim, atuar significaria tanto violação ao direito de reunião, lícito (no caso, marcha pela liberdade de expressão), mas, principalmente, comportamento contraditório e desleal, o que não é admitido pelas autoridades públicas (*venire contra factu n proprio*). Ora, se o comando aquiesce com a realização, não pode, instantes após, liberar o uso excessivo da força para dispersar os manifestantes, ainda mais de forma absolutamente desproporcional. Contudo, infelizmente, foi o que ocorreu.

Assim, o depoente Raul esclarece que, após a prisão de um manifestante que distribuía um jornal, houve acirramento do ânimo, e a via pública foi ocupada, tanto por policiais, quanto pela polícia. Após, os manifestantes optaram por dar início ao exercício do direito. Iniciou-se, portanto, a marcha pela liberdade de expressão:

[...]

Fernando Tavares, outro organizador da Marcha pela Liberdade de expressão, explica que a marcha iniciou-se justamente após a prisão de dois manifestantes. Esclarece, então, que "nesse momento alguns manifestantes foram atrás dos dois detidos, abrindo espaço para que a maior parte dos manifestantes ocupassem as vias da Av. Paulista em direção à rua da consolação, dando início à passeata".

No caso, há vídeos comprovando os momentos de confronto, na Avenida Paulista e na Rua da Consolação (fls. 110/111):

As palavras ganham vida com as filmagens que acompanham o anexo II, Doc. 13. Como foi possível constatar, foram dois momentos nítidos de confronto: ainda na avenida paulista e, posteriormente, na avenida consolação. Os dois momentos possuem captação audiovisual.

No vídeo marcha da maconha - 21-05-2011 - CMI, inicialmente mostra-se a concentração no vão do MASP. Aos 3min27segundos, é mostrada a prisão de um manifestante. Aos 4min29segundos, um manifestante repete: "violência gera violência". Por volta de 6min00, há imagens da marcha pela avenida paulista. Aos 6min25segundos, a Tropa de Choque inicia a sua marcha, que segue até depois de 8min00. É possível ver diversos policiais portando armas de grosso calibre. As manobras de exibição bélica são captadas até os 10min5segundos. Nenhum ato de aviso aos manifestantes para desocupação da via é visualizado. Ainda assim, por volta de 12min40segundos, o pânico se instala no local, com a liberação do uso de toda sorte de armamentos.

Outro vídeo também demonstra com clareza o primeiro momento, ainda na Avenida Paulista. Trata-se de filme pelo portal IG (Confusão e violência marcam a Marcha da Maconha em São Paulo). A princípio, tem-se o acordo filmado entre a representante da PM e manifestantes, sobre a alteração do tema da marcha, sendo simbólico o apertar de mãos, dando a entender, a todos, que a marcha pela liberdade estava cancelada pela PM. Sucede que, aos 1min12segundos, já se tem a Tropa de Choque postada no meio da Avenida Paulista.

[...]

O evento também foi noticiado pelo Jornal nacional (filme Jornal nacional), que sintetiza a atuação repressiva da PM. Cenas do alto mostram manifestantes em fuga e a Polícia lançando bombas de gás lacrimogêneo sobre eles.

São diversas filmagens, amadoras ou profissionais. As mais impactantes, pela nitidez e violência gratuita, são da TV Folha. Ali, aos 10 segundos, vê-se policial lançando bomba de efeito moral em pessoas na calçada e atingindo o próprio repórter com spray de pimenta. Adiante, aos 55segundos, disparos de arma de fogo em plena via pública. O mais

sintomático vem em 1 min05segundos, com um transeunte portando uma filmadora sendo gratuitamente agredido por vários agentes repressores.

3 - COMEMORAÇÃO PELO CAMPEONATO BRASILEIRO DE FUTEBOL, 2011:

Aponta a recorrente ter escolhido tal caso em razão de uma das vítimas da violência policial ter buscado assistência jurídica naquela defensoria, quando apresentou boletim de ocorrência lavrado pela polícia civil.

Narra que os fatos ocorreram em 4/12/2011, após o termino da partida da final do Campeonato Brasileiro de Futebol, no Estádio Paulo Machado de Carvalho, o Pacaembu, quando o Sport Clube Corinthians Paulista venceu a Sociedade Esportiva Palmeiras. Após o jogo, um grupo de torcedores do time vencedor rumou à Avenida Paulista e aglutinou-se no vão livre do MASP, tradicional ponto de comemoração.

Relata (fls. 113/114):

Os cidadãos ficaram concentrados nas calçadas da Avenida Paulista durante toda a noite. Mostrando uma civilidade sem comparação, tomavam as ruas quando o sinal semafórico ficava vermelho para os automóveis e imediatamente saíam da via, retornando à calçada, quando o semáforo sinalizava verde.

Ou seja, neste caso concreto, sequer houve interrupção do trânsito.

Aliás, as reportagens publicadas na rede mundial de computadores (Doe. 15/17) diziam expressamente que os torcedores estavam nas calçadas da avenida paulista quando a Polícia atacou aqueles que ainda estavam no local.

Pois é. Ainda assim, a Polícia reprimiu a reunião. No final da noite a Polícia Militar resolveu dispersar os cidadãos, sem qualquer motivo aparente.

Segundo relatado por Danilo Paiva Ramos (antropólogo e doutorando pela Universidade de São Paulo), no boletim de ocorrência anexado à inicial, os agentes estatais formaram um cordão humano e avançaram sobre os torcedores, agredindo-os com cassetetes, com o nítido propósito de obrigá-los a abandonar o local.

Segundo veiculado em diversos sites (documentos citados), Danilo, após assistir ao jogo com amigos, resolveu descer na estação de metrô Trianon-Masp, localizada na Avenida Paulista, para contemplar por alguns minutos a festados torcedores. Uma vez ali, presenciou e foi vítima da ação policial.

Inadvertidamente, ele e outros torcedores passaram a ser ofendidos moralmente e agredidos fisicamente por policiais militares com cassetetes, tentando, com isso, dispersar a aglomeração, frustrando o legítimo direito de reunião dos cidadãos que ali estavam.

[...]

Veja, Excelência, que, diferentemente das demais atuações da Polícia Militar na repressão ao direito de reunião narradas nesta inicial, não foram utilizadas armas, com exceção de cassetetes, simplesmente pelo fato de restarem poucos torcedores no local no momento da ação policial.

Segundo a reportagem da Folha de São Paulo anexada à inicial (doe. 15), a repressão militar iniciou-se por volta das 23h30min, quando havia apenas cerca de 50 (cinquenta) torcedores no vão livre no Masp. Ora, estivessem ali centenas de pessoas, certamente a Polícia utilizar-se-ia de bombas de gás, bombas de efeito moral, arma de fogo com balas de

elastômero, etc, assim como em todas as outras situações que estamos narrando nesta inicial.

O interessante é a mentalidade da Polícia Militar: qualquer aglomeração de pessoas deve ser dispersada, como se fosse algo ruim as pessoas manterem-se reunidas. Contudo, achando bom ou ruim, a Polícia Militar, através de seus comandantes, deve respeitar o direito posto, onde há previsão expressa na Constituição Federal da liberdade de reunião como direito fundamental.

Lamentável que tenhamos que apresentar uma ação judicial pedindo que a Polícia Militar respeite a Constituição, abstendo-se de reprimir o direito de reunião do cidadão.

4 - CARNAVAL DO BEXIGA, 2012:

O evento denominado Carnaval do Bexiga ocorreu em 20 de fevereiro de 2012, segunda-feira, ocasião em que o Bloco dos Esfarrapados desfilava regularmente, amparado por alvará expedido pela municipalidade, quando ocorreram atos de violência estatal, conforme relato do jornalista Olegário A. Filho, bem como vídeos comprobatórios (fls. 115/118):

O depoente esclarece, inicialmente, data, local e finalidade da reunião:

"São Paulo, dia vinte de fevereiro de dois mil e doze, cinco horas da tarde. Segunda-feira de carnaval. Chego à Rua Treze de Maio vindo da região da Av. Brigadeiro Luís Antônio, o que de costume é o contra fluxo dos automóveis. Mas hoje tanto faz, ninguém dita qual é a mão. É dia especial. Dia de festa. Dia de quem não nasceu com motor: o trânsito foi bloqueado.

Explicita o repórter que houve pedido administrativo para utilização da via e que a Prefeitura condicionou a autorização temporalmente: a festa poderia ocorrer apenas até às 19h. Acrescenta, em suas palavras:

"Às 19h horas, o som acaba. Penso: "mas já?" Pulavam há algumas horas, mas ainda demonstravam fôlego pouco antes de puxarem a tomada. Parece ser o fim mesmo: o último caminhão se prepara pra sair. Dois representantes do bloco correm pra tirar as faixas que estão penduradas nele, antes que saia. Ao lado, uma policial militar grita para um dos homens em cima do trio: "Você tá de brincadeira, né????? Por que não tirou isso antes????"

[...]

"Mas, vejo que a Polícia Militar quer colocar seu bloco na rua também: está com seus escudos em formação de combate. Vem marchando sem música pela Conselheiro Carrão em direção à Treze de Maio. Bloco diferente dos demais, mas bem conhecido (até fora de época)".

Uma vez mais, vê-se a atuação ostensiva da Tropa de Choque, intimidando e criminalizando o direito de reunião. Assim como das outras oportunidades, não foi dado nenhum aviso público aos foliões, o que não impediu a marcha da Tropa. Esclarece, então, que após essas manobras hostis da Polícia Militar, são lançados dois objetos contra a Tropa, sendo que nenhum deles atinge os policiais. Frise-se: apenas dois objetos. Em outros termos: era possível identificar quem lançou os objetos, os quais, repita-se, não atingiram ninguém. Ainda assim, qual foi a decisão? Novamente sem o aviso público aos manifestantes...

"Prontamente, o PM da ala explosiva do bloco responde com uma bomba de efeito moral. Começa mais um desfile desmedido da polícia militar paulista. Agora, no carnaval do Bixiga. Correria. Estabelecimentos comerciais fecham as portas. Aos que não podem correr, resta se espremer pra não tomar tiro de borracha e torcer pra que nenhuma bomba estoure a seu lado. O rapaz das bombas mantém o ritmo. Muitos tosse, cobrem os rostos. No meio da quadra, o gás lacrimogêneo atinge minhas vias aéreas em cheio. Impossível manter meus olhos abertos. Tudo queima".

O relato é corroborado por diversos depoimentos colhidos em meio audiovisual. Ademais, há fotos e vídeos sobre a atuação da polícia. Tudo segue na mídia digital acostada à inicial (Doe. 20).

O primeiro vídeo é Bombas no Carnaval do Bixiga 2012 - Parte 1_2. Nele, são colhidos vários relatos, no calor dos acontecimentos. Apesar de não haver identificação das pessoas, o relato deve servir como meio de prova, eis que foram colhidos em mídia e, principalmente, porque demonstra a revolta de muitas pessoas no exato momento do ocorrido.

Há relato de uso de gás de pimenta e bombas (1 min05segundos), "simplesmente para dispersar o pessoal", sendo que "não pediram nem para sair, simplesmente jogaram". Na sequência, diversas pessoas revoltadas com a situação.

Aos 2min40segundos, um rapaz se apresenta e exhibe ferimentos, declarando que foram ocasionados por policiais, eis que, segundo ele, "uma bomba explodiu ao meu lado".

No vídeo Bombas no Carnaval do Bixiga 2012 - Parte 2_2, há o relato da polícia militar. A conversa foi a seguinte:

Olegário: Tenente, pode me dizer qual era o objetivo da operação?

Segunda Tenente Janne: O objetivo da operação era fazer com que tudo voltasse a normalidade.

O: O que voltar a normalidade?

J: O pessoal pra fazer o carnaval nas ruas tinha uma autorização pra estar até às 19 horas. Tudo transcorreu normalmente durante o dia.

O: Estava tudo bem até então...?

J: Estava tudo ótimo. O pessoal colaborou com a gente. A gente conversou com o organizador do evento, que é o Rubens, tudo ótimo, tudo tranquilo. Às 19 horas, que é hora de terminar o evento, a gente conversou com o pessoal dos trios, eles colaboraram com a gente também, desligaram o som. Foi ótimo! Tudo como combinado. Tudo conforme foi combinado com a Prefeitura [de São Paulo], com a CET [Companhia de Engenharia de Trânsito], com a Guarda Municipal e com a PM. Porém, a via continuou ocupada porque o carnaval acabou e virou um baile funk: o pessoal abriu os porta-malas dos carros e não conseguia... a gente não estava conseguindo liberar a via. Porém a autorização que a gente tinha era até as 19 horas. A gente precisava fazer com que tudo voltasse a transcorrer da maneira normal...

O: Não podiam ter...

J: Foi conversado. Ficamos muito tempo lá conversando com o pessoal e tentando negociar. Começamos a ser recebidos com garrafadas, garrafadas de vidro. E esse é nosso procedimento técnico pra repelir [parte incompreensível]. Então foi isso que aconteceu. Foi uma ação de Controle de Distúrbio Civil, foi uma ação de CDC, porém, só pra fazer tudo voltar à normalidade.

Outro vídeo, de cinegrafista amador (Bloco dos Esfarrapados), mostra policiais postados na esquina da Rua Treze de Maio com a Rua Conselheiro Carrão. Eles obstruem a via, ligam sirenes em volume altíssimo e lançam bombas a esmo, com pessoas longe e sem que qualquer ato hostil seja visto no vídeo.

Ao cabo, o que foi comprovado é o seguinte: houve condicionamento de tempo de uso da via pública; foi dispersa uma reunião pacífica; foram utilizados armamentos menos letais apenas para liberar o trânsito e em resposta a focos isolados de violência, sem aviso prévio e público para as pessoas reunidas; houve lesão de civis.

5 - PROTESTO CONTRA CORRUPÇÃO, 2012:

Os protestos contra a corrupção iniciaram-se em 21/4/2012, quando a polícia militar utilizou da força para acabar com a reunião e liberar o tráfego na Avenida Paulista.

A recorrente destaca o caráter pacífico da reunião, com teor político e que a polícia militar, desconhecendo a extensão e significado do evento, visando proibir a ocupação da via pública, realizou cordão de isolamento, confinando os manifestantes a duas faixas de rolamento, conforme comprovado em vídeos juntados aos autos.

No entanto, aduz que certo momento, os manifestantes, de forma pacífica, sentaram-se por toda a extensão da via pública, obstruindo o fluxo de veículos, mas, a polícia militar, com uso de bombas de efeito moral e gás lacrimogêneo e disparos de elastômero, inclusive com lançamentos em calçadas e persistência da ação após a via estar desocupada.

Registra-se vídeos com horários de explosões e depoimentos que evidenciam pacificidade dos manifestantes e desproporcionalidade da resposta estatal (fls. 119/121):

O primeiro deles (Polícia X Marcha contra Corrupção - Masp 21_4_2012), mostra logo aos 0min19segundos a polícia jogando bombas e desferindo tiros com munição de elastômero contra os manifestantes. Na sequência, com a via já desocupada explodem novas bombas, que podem ser vistas estourando aos 0min30segundos, 0min35segundos e 0min41segundos.

Aos 0min54segundos e ao 1 min12segundos manifestante mostra lesão em seu braço, típica de dano causado por munição de elastômero. Aos 1 min44segundos podemos ver uma nova bomba explodindo na calçada.

Após são colhidos diversos relatos de manifestantes atestando a pacificidade da manifestação, bem como que era frequentada por jovens e idosos.

Mesmo com os manifestantes aglutinados no vão livre do Masp, sem ocupar a via pública e causar transtorno ao fluxo de veículos (basta ver no vídeo os veículos transitando normalmente pela Avenida Paulista), os policiais iniciam novos movimentos belicosos com o fim exclusivo de sufocar completamente os poucos "revoltosos" que ali ainda estavam. Assim, a partir dos 11 min32segundos o vídeo passa a exibir o início da atuação da tropa de choque. Vemos o grupo policial caminhando, batendo nos escudos, com a finalidade exclusiva de incutir medo nos manifestantes. É possível ver, contudo, que os manifestantes sequer estão na via.

Aos 12min59segundos um dos policiais da tropa joga a primeira bomba e aos 13min15segundos do vídeo bombas são jogadas na calçada da avenida. Aos 15min32segundos o vídeo mostra o evento de outro ângulo, revelando jovens ocupando a Avenida Paulista ajoelhados e de mãos dadas. Possivelmente foi este o fato que ensejou a derradeira intervenção acima relatada (de 11 min32segundos a 16min44segundos).

O vídeo segue com os manifestantes em fuga e a Avenida Paulista ocupada por gás lacrimogêneo (16min 1 1 segundos), ao som de fundo da marcha da Tropa de Choque da Polícia Militar do réu.

Restou claro a atuação da Polícia com o único objeto de liberar a via, já que nenhum manifestante adotou postura agressiva contra o patrimônio público/privado, muito menos contra qualquer pessoa. Mesmo com a via desocupada, aos 16min44segundos, uma bomba de gás é lançada na calçada.

O segundo vídeo (Manifestação (Dia do Basta) - a prova do começo da violência) mostra também o início da atuação da tropa de choque. Há aparente ar de tranquilidade no local quando chega até os homens a ordem do comandante. Aos 0min24segundos começam a portar seus escudos e, em

seguida, passam a disparar tiros de armas de fogo com munição de elastômero a esmo, sem que nada justificasse este comportamento.

E conclui a requerente que a Polícia Militar utilizou-se da violência para desrespeitar direito constitucional - e fundamental - dos manifestantes, de maneira que o uso da tropa de choque, de bombas de efeito moral, bombas de gás lacrimogêneo, munição de elastômero, tem o condão claro de dispersar os manifestantes e encerrar a reunião, violando preceitos da Constituição Federal.

6 - PROTESTO CONTRA A INEFICIÊNCIA DO SERVIÇO DE TRANSPORTE, 2012:

Relata a recorrente que o protesto por ineficiência do serviço de transporte público ocorreu em 23/5/2012, no bairro de Itaquera, descrevendo a concentração popular em razão de greve, fechamento das pistas pela aderência ao ato e opção policial por dispersão com bombas de gás lacrimogêneo, efeito moral e balas de elastômero, acionando a Tropa de Choque.

E prossegue (fls. 121/123):

Os manifestantes, durante os protestos, acabaram fechando a via no sentido centro da Radial Leste e, uma hora depois, interromperam o outro sentido da via. Isso somente ocorreu em razão da grande quantidade de pessoas que aderiram ao protesto. A reportagem em anexo (Anexo VI, Doe. 25) publicada no sítio eletrônico do "Estadão" deixa claro que o fechamento das vias se deu em razão da grande concentração de pessoas.

Ocorre que, ao invés da Polícia Militar resolver o problema, desviando o trânsito, por exemplo, decidiu fazer aquilo que faz melhor: dispersar a manifestação.

Segundo lemos nas reportagens em anexo (Doe. 25 e 26), a Polícia "decidiu usar bombas de efeito moral para dispersar o grupo e desbloquear a pista". Ademais, diz a reportagem que "o Batalhão de Choque foi chamado para conter o tumulto, e usou balas de borracha e bombas de efeito moral".

Mais um caso concreto que demonstra a truculência da Polícia Militar. Qualquer aglomeração de pessoas de reunião - deve ser dispersada, segundo como isso é feito.

Como estamos demonstrando, porém, esta dispersão é levada a cabo de maneira violenta e arbitrária.

Neste caso concreto, por exemplo, em razão dos manifestantes terem interrompido o trânsito - não intencionalmente, mas em razão do número de manifestantes que se juntaram - foram jogadas contra os cidadãos bombas de efeito moral e de gás lacrimogêneo e desferido tiros de arma de fogo com munição de elastômero, tendo, inclusive, sido a tropa de choque convocada para dispersar a aglomeração, segundo as reportagens da época.

O vídeo em anexo (Doe. 27 - Protesto contra a ineficiência do serviço de transporte público) deixa mais cristalina a arbitrariedade e violência da polícia. Trata-se de reportagem da Rede Globo de televisão veiculada em programa jornalístico com repórter transmitindo ao vivo e in loco as informações.

Aos 00min33segundos as imagens mostram policiais jogando bombas de gás lacrimogêneo para, segundo a repórter, dispersar os manifestantes e desbloquear a via. Nenhuma razoabilidade por parte dos policiais ao se utilizarem destas bombas, até pela quantidade que foram jogadas. Veja-se que a própria repórter, a qual está a uma certa distância dos manifestantes, reclama de dificuldade em respirar (aos 1 min20segundos).

Mais à frente, aos 2min 18segundos, a imagem mostra os manifestantes na calçada quando, de repente, um policial integrante da tropa

de choque joga uma bomba bem no meio deles. A imagem é tão forte que foi repetida na reportagem (3min 18segundos do vídeo anexo). Olhando a cena, podemos concluir que não havia nenhum motivo para que a tropa jogasse aquela bomba naquele momento. Certamente a intenção era apenas a de dispersar os manifestantes, frustrando o direito de reunião.

Aos 3min26segundos aparentemente é efetuado um disparo de arma de fogo com munição de elastômero contra os manifestantes em fuga.

Outra cena que chama a atenção ocorre aos 7min13segundos do vídeo anexo. Nela, vemos diversas bombas sendo jogadas pelos policiais próximas aos manifestantes que estavam em uma espécie de praça. Fica evidente nas imagens que a intenção da Polícia Militar era única e exclusivamente frustrar o direito de reunião dos manifestantes.

Assim, a reportagem televisiva indica múltiplas explosões próximas aos manifestantes e dificuldade respiratória do repórter, além de lançamentos de artefatos em grupos na calçada.

7 - PARAISÓPOLIS, 2012:

A recorrente narra que desde novembro de 2012, moradores de Paraisópolis sofrem com a atuação inadequada e repressão da polícia militar, com práticas cotidianas de dispersão de aglomerações noturnas com bombas de gás, spray de pimenta e elastômero.

Destaca que, em 12/1/2013, a adolescente Dayane de Oliveira Magalhães perdeu a visão após impacto de bala de elastômero durante ação de dispersão, corroborado por ficha médica e depoimentos (fl. 125):

A ocorrência narrada que vitimou Dayane e prova clara do uso descontrolado do uso de armas menos letais (especialmente munição de elastômero e bomba de gás lacrimogêneo), por policiais sem a devida capacitação técnica, notadamente, com ampla liberdade - irresponsabilidade - pois os policiais não precisam prestar contas quando fazem uso deste tipo de armamento. Além disso, a ocorrência revela a intolerância do Estado para com qualquer aglomeração de pessoas, mesmo em atividades recreativas. Tragicamente, nesta situação uma pessoa acabou perdendo a visão em razão da imperícia dos agentes estatais.

Após toda a confusão, moradores recolheram diversas bombas e balas de elastômero utilizadas pelos policiais para dissiparem a manifestação (Doc. 31 - sete fotografias de artefatos bélicos coletados pelos moradores). Além disso, os fatos foram amplamente divulgados pela imprensa na época (Doc. 32).

A narrativa deste caso individual tem a finalidade apenas de demonstrar como a Polícia Militar age no bairro desde novembro de 2012. Há diversas outras vítimas da violência policial, as quais, por medo, preferem manter-se caladas.

Repita-se. Dayane perdeu a visão simplesmente porque a Polícia Militar entende que pessoas não podem ficar aglomeradas em espaço público. Não há, contudo, qualquer amparo legal. Pelo contrário. A Constituição Federal traz como direitos fundamentais o direito de reunião e de lazer.

8 - PROTESTOS RESULTANTES DO MOVIMENTO PASSE LIVRE, 2013:

Nos protestos de junho de 2013, inicialmente organizado pelo Movimento Passe Livre (MPL), pretende a recorrente demonstrar o despreparo da polícia militar para atuação em grandes manifestações, pulverizada em diversos bairros do município de São Paulo, com um claro vetor de crescimento das manifestações, com ampla cobertura midiática.

Registra medidas prévias da Polícia Militar de revista pessoal indiscriminada, conduções e prisões para averiguação de pessoas com itens como tinta e vinagre, e impedimento de acesso de defensores/advogados aos detidos, inclusive com admissão em diálogo gravado do comandante de que haveria prisão por averiguação.

Destaca o números de conduções (mais de duzentas) e a lavratura de boletins majoritariamente não criminais, evidenciando ausência de flagrantes.

Narra tentativa inicial de negociação de trajeto com o comando, interrupção do “*safety triangle*” e decisão de dispersão no cruzamento da Rua da Consolação com vias adjacentes, com bombas de gás e balas de elastômero contra manifestantes, jornalistas e transeuntes, seguida de ações para impedir nova reunião e encaminhamentos em massa à delegacia (fls. 127/133):

Segundo dados estimados, compareceram a este primeiro grande ato cerca de 5000 (cinco mil) pessoas. A partir deste momento a grande mídia passou a acompanhar as manifestações, relatando, de maneira extremamente genérica, confrontos entre manifestantes e Polícia Militar.

No dia seguinte (07 de junho de 2013), 2.000 (duas mil) pessoas reúnem-se novamente, suficiente para impedir o fluxo de trânsito por algum tempo na Avenida Marginal Pinheiros.

No dia 11 de junho ocorria o terceiro grande ato contra o aumento das tarifas. Estimada em 5.000 (cinco mil) pessoas, a manifestação iniciou-se na praça dos ciclistas, na Avenida Paulista. Novos confrontos ocorreram, sendo vários manifestantes presos. A grande mídia, por isso, passou a criticar as manifestações e um vídeo onde um policial é agredido por manifestantes e repetidamente veiculado em todos os canais de comunicação.

Nesta altura o tema das manifestações já estava disseminado por todo o país, principalmente em São Paulo.

O quarto grande ato contra o aumento fora, então, marcado para o dia 13 de junho, no centro da cidade, dia que entrou para a história como a quinta- feira sangrenta.

Segundo o MPL, 20.000 (vinte mil) pessoas assistiram - ou melhor, sofreram na pele - uma das ocasiões em que a Polícia Militar do estado de São Paulo agiu de forma mais truculenta possível na história recente. Tanto é que, na manifestação seguinte, realizada no dia 17 de junho, o número de participantes saltou para mais de 100.000 (cem mil), sendo a intensa repressão policial ao ato de 13 de junho um dos - senão o principal - motivo.

Em razão do ato realizado na quinta-feira sangrenta ter extrapolado todos os limites aceitáveis em um Estado Democrático de Direito, é importante, nesta ação, demonstrarmos, de maneira minuciosa, todas as arbitrariedades cometidas pelos agentes do réu.

Pois bem.

Por volta das 14h00min do dia 13 de junho, um dos líderes do MPL entrou em contato telefônico com o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo solicitando formalmente alguma medida que possibilitasse o exercício do direito de

reunião horas depois. Segundo relatou, havia inúmeros indicativos de que a Polícia Militar do estado de São Paulo estava se preparando para frustrar o direito constitucional dele e de milhares de pessoas que já haviam confirmado a participação na manifestação.

[...]

Um grupo de quatro Defensores Públicos, Daniela Skromov de Albuquerque, Rafael Galati Sábio, Ana Carvalho Ferreira Bueno de Moraes e Anaí Arantes, então, rumou para o local, onde puderam, com seus próprios olhos, presenciar inúmeras violações a direitos, truculência e violência por parte da Polícia Militar.

Assim que chegaram ao local, de pronto, vislumbraram a primeira de muitas ilegalidades. Todas as pessoas que tentavam se aproximar do local da concentração da manifestação tinham suas bolsas e mochilas revistadas, cm flagrante desrespeito ao que prevê o Código de Processo Penal que apenas permite a realização de revista pessoal quando houver fundada suspeita de que a pessoa traz consigo armas ou objetos relacionados a crime.

Não havia fundada suspeita alguma. Todas as pessoas que possuíam mochilas, bolsas ou sacolas tinham seus pertences revistados. Nas reportagens em anexo, referido abuso c relatado por diversos veículos de comunicação diferentes. In verbis:

[...]

Além disso, no vídeo 01 (Doc. 39) é possível ouvir claramente, exatamente aos 1min06segundos, um policial pedir para revistar a mochila do cidadão que estava filmando. Não c possível perceber qualquer fundada suspeita contra o indivíduo que possibilitasse a revista pessoal.

E pior. Inúmeras destas revistas deram origem a prisões, após serem encontrados tinta(!) e vinagre(!) (vide vídeo 02 (Doe. 39), filmado por um dos Defensores Públicos presentes, no qual um dos policiais confirma que há presos por portarem tinta e vinagre). Ou seja, estavam sendo presos por portarem objetos que não tem qualquer relação com crimes. Pelo contrário. Em uma manifestação é completamente natural que as pessoas levem tintas, a fim de confeccionar seus cartazes. Ademais, várias pessoas estavam portando vinagre a fim de inalarem quando a Polícia Militar iniciasse seu ataque com bombas de gás lacrimogêneo, já que material arrefece os efeitos do gás.

De imediato, os Defensores Públicos rumaram até o comandante da operação para relatar-lhe excessos que estavam sendo cometidos por seus subordinados.

Ao chegarem lá, para surpresa de todos, havia cerca de cinquenta pessoas presas, encostadas cm um "paredão" na Praça do Patriarca. Isso antes mesmo da manifestação iniciar-se. A grande maioria delas estava presa para averiguação, modalidade completamente vedada em nosso ordenamento jurídico, já que a Constituição permite a prisão apenas cm casos de flagrante ou com ordem escrita da autoridade judicial competente - e no caso não havia flagrante, eis que nenhum crime estava sendo cometido, nem ordem escrita.

[...]

Com relação à busca pessoal indiscriminada, o comandante afirmou categoricamente que a ordem era para que fossem abordados e revistados todos que tivessem "cara de manifestante", de acordo com idade, trajes c se portavam ou não mochilas. Tal fala foi presenciada pelo grupo de Defensores Públicos que lá estavam c por integrantes do MPL.

Com relação às prisões para averiguação seria até mesmo prescindível a produção de prova testemunhal.

Primeiro porque um dos Defensores Públicos presentes gravou, com a ciência de Ben-Hur, um vídeo do diálogo do comandante com o grupo de Defensores.

Após confirmar que não é possível individualizar a conduta dos presos, afirmou que alguns estão presos por portarem tinta. Em seguida, confirma

expressamente que a ordem é para realizar prisões para averiguação (vídeo 04 - Doe. 39). Transcrevemos abaixo o diálogo:

[...]

Em segundo lugar, prova de que a Polícia Militar do estado de São Paulo utilizou-se da nefasta prisão para averiguação traduz-se no fato de que mais de duzentas pessoas foram detidas pelos agentes do réu, sendo quase todas foram liberadas pela Polícia Civil, depois de terem permanecido por horas na Delegacia. Segundo o jornal "O Globo" houve 237 (duzentas e trinta e sete) pessoas detidas pela Polícia Militar e apenas 8 (oito) saíram da Delegacia de Polícia com alguma acusação (Doc. 38). Minutos depois, o veículo corrigiu a notícia, informando que teria havido 235 (duzentos e trinta e cinco) prisões e apenas 4 (quatro) estavam presos (Doe. 44). O portal G1 confirmou que apenas 4 (quatro) indivíduos ficaram de fato presos (Doc. 45).

Muitos destes detidos foram liberados pela Polícia Civil sem sequer ter sido lavrado boletim de ocorrência. Em outros casos, o cidadão foi ouvido e foi lavrado Boletim de Ocorrência de natureza não criminal, o que evidencia que, muito embora tenham sido presos, recebidos pela Delegacia e colocados em locais de custódia por horas, a autoridade policial, ao cabo reconheceu que as pessoas detidas não estavam praticando qualquer ato ilícito.

A Defensoria Pública teve acesso aos boletins de ocorrência lavrados. No total são 20 (vinte) boletins de ocorrência lavrados pelo 78º Distrito Policial, a maioria relativa a mais de um preso, sendo 11 (onze) de natureza não criminal. 8 (oito) referente à localização/apreensão/devolução de objeto e apenas 1 (um), com apenas um averiguado, por crime, no caso de incitação ao crime. No 01º Distrito Policial da Capital foi lavrado apenas um boletim de ocorrência de natureza não criminal, relativo a 24 (vinte e quatro) pessoas (Doc. 46).

A recorrente detalha, ainda, a prisão de pessoas por portar bandeira, megafone, tinta guache, máscara, rolinho de tinta, vinagre utilizado para amenizar os efeitos do gás lacrimogêneo, contudo, a maioria desses manifestantes foi solta porque não portavam nada de relevante, constando-se a busca pessoal indiscriminada; a utilização de prisão para averiguação e prisão sem acesso à advogado, o que é vedado por nosso ordenamento jurídico.

Assim, demonstra que a prática de uma série de ilegalidades objetivava frustrar a manifestação programada (fls. 135/137):

Conforme demonstraremos a seguir, o réu, através de sua Polícia Militar, tentou de todo modo inviabilizar o direito constitucional de milhares de cidadãos de reunir-se pacificamente. E o método utilizado foi a prática de prisões para averiguação - conforme já relatamos - e repressão violenta aos cidadãos - manifestantes e não manifestantes - de modo a forçar os manifestantes a se dissiparem.

Além da prova testemunhal que será produzida oportunamente, temos inúmeras outras, consistentes em vídeos, fotos e reportagens, as quais seguem anexadas a esta inicial, que comprovam de maneira cabal a conduta violenta e arbitrária da Polícia Militar durante a manifestação realizada em 13 de junho de 2013.

Apesar das ilegalidades praticadas pela Polícia Militar antes mesmo do início das manifestações, milhares de pessoas não desistiram de exercer seu direito constitucional de reunião.

O MPL destacou um de seus membros para fazer o diálogo com a Polícia Militar durante a manifestação, algo comum em manifestações do Movimento do Passe Livre. O indicado foi Matheus Preis

Ainda antes do início da manifestação, Matheus procurou o comandante da operação, tenente-coronel Ben-Hur, para iniciar o diálogo. Depois de muita dificuldade de chegar até a autoridade local, em razão do cordão de isolamento feito pela polícia, conversaram e chegaram a um acordo a fim de que a manifestação pudesse iniciar-se.

[...]

Matheus, desesperadamente, correu em direção ao local, mas antes de conseguir chegar, iniciou-se a ação da Polícia Militar com bombas e disparos de arma de fogo com munição de elastômero. A reportagem da Revista Isto É (Doc. 43) confirma que o ataque da Polícia Militar iniciou-se quando as lideranças tentavam negociar com as autoridades, o que revela antes de tudo deslealdade por parte da tropa. Minutos após parabenizar um dos líderes da manifestação pela pacificidade a Polícia Militar inicia seu exibicionismo bélico (vide vídeo 07 do Doc. 39).

Veja-se aqui o completo descontrole da situação. O comandante da operação, Ben-Hur, conforme demonstramos, afirmou que apenas aguardava a chegada de Matheus Preus no local para permitir que a manifestação prosseguisse. Enquanto isso, porém, policiais fecharam o acesso à rua da Consolação e, com a chegada da manifestação passaram a atirar "balas de borracha" e jogar bombas com a finalidade de dispersar os participantes. São nesse sentido os relatos de jornalistas da "Folha de São Paulo" (Doc. 41), do portal "Brasil de Fato" (Doc. 48), do portal R7 (Doc. 47) e do jornal "O Globo" (Doc. 49).

Vale destacar esta última, a reportagem do "O Globo", a qual traz um relatório conciso e fidedigno do que ocorreu na quinta-feira sangrenta. Por isso, vale a transcrição completa:

Conflito em SP começou durante negociação entre polícia e manifestantes

Movimento aguardava resposta para pedido de prosseguir com passeata quando a primeira bomba foi disparada

SÃO PAULO — A calma parece ser o maior capital do estudante de Ciências Sociais da USP, **Matheus Preus, de 19 anos, líder do Movimento Passe Livre (MPL)**, que pela quarta vez em menos de uma semana parou São Paulo para protestar contra o reajuste de passagens. Não à toa, é o **negociador oficial do grupo e quem busca com a polícia entendimento, no lugar do enfrentamento**. Mas, na noite desta quinta-feira, Preus não escondia a inquietude.

— Isso não vai dar certo — disse ao GLOBO, logo após obter do tenente-coronel Ben-Hur Junqueira Neto garantia de segurança para uma hora de manifestação, que deveria começar no Theatro Municipal e se encerrar na Praça Roosevelt, na região central da capital paulista.

— As pessoas não vão querer acabar assim, tão rápido — explicou.

Após o acordo, Ben-Hur dá entrevista coletiva na Praça do Patriarca, ao lado da prefeitura de São Paulo. E se o movimento decidir continuar para um outro destino depois da praça?

— Eles vão ter que vir, procurar a nossa pessoa, conversar e ver se isso é possível. Desde que eles venham procurar a gente — respondeu o policial.

— Temos um ditado que diz: "um incêndio não começa grande, ele começa pequeno". Se quiser fazer um novo acordo, estamos completamente abertos para isso — completou.

Os acontecimentos dali pouco menos de uma hora evidenciariam a distância entre intenção e gesto.

Pelo celular, às 18h11, Preus avisou aos colegas do movimento que a passeata estava autorizada a começar.

VINAGRE

O ar estava pesado desde a chegada dos manifestantes ao Theatro Municipal. Antes meros observadores da concentração do grupo, dessa vez policiais revistavam bolsas e mochilas. A ação preventiva tinha um objetivo: evitar a repetição de atos de vandalismo

que resultaram na destruição de agências bancárias, estações de metrô e veículos pela cidade na manifestação anterior, ocorrida na terça-feira.

A busca fez surgir um novo vilão nas manifestações da cidade: o vinagre. Usado por manifestantes que acreditam aliviar os sintomas resultantes do contato com a fumaça das bombas de gás lacrimogêneo, o produto passou a ser considerado perigoso e motivo para detenção. Segundo Ben-Hur, poderia virar bomba caso fosse misturado a determinadas substâncias químicas.

— Comandante: tem criança, tem mulher... pensa bem! — gritou, com a pasta de trabalho na mão e voltando para casa, o bombeiro Gilson Gomes de Araújo, de 51 anos, enquanto Ben-Hur caminhava em direção à passeata.

Se na última terça-feira o cheiro de tinta spray prevalecia de ponta a ponta da manifestação, o mesmo não ocorria nesta quinta-feira. Funcionários de bares e restaurantes do Centro assistiam à passagem da multidão, nas janelas o grupo recebia acenos, que eram respondidos com um "ô, o povo acordou, o povo acordou...", ao som da mesma melodia de estádios de futebol.

Quando a passeata chegou à Praça Roosevelt e avançou pela Consolação, mais uma vez, **instaurou-se um impasse sobre o próximo passo a ser seguido. Ao fundo da passeata, Matheus Preis não encontrou Ben-Hur. Iniciou uma negociação com um capitão da PM que acompanhava a manifestação.**

— Por que vocês não voltam pela mesma rua e terminam o ato no Theatro? — perguntou o policial.

— É melhor seguirmos para a Consolação e Avenida Rebouças, fazemos cordão para garantir a faixa de ônibus. É melhor que voltar para o Centro, onde é mais fácil das pessoas depredarem — sugeriu Preis.

Na frente da manifestação, Ben-Hur também não encontrava o negociador do MPL. Maurício Toska, representante do movimento "Juntos", da Juventude do Psol, se apresentou:

— Queremos seguir pela Consolação, virar na Avenida Brasil e seguir até o Ibirapuera, porque queremos protestar também na frente da Assembleia. A manifestação está pacífica, não temos a intenção de quebrar nada — disse.

— Me traz o Preis aqui — respondeu o comandante.

Toska pediu aos companheiros que encontrassem o líder do MPL.

Às 19h06, com sirenes ligadas, seis viaturas com integrantes da Força Tática subiram em zigue-zague a Rua Consolação atrás da passeata. Rapidamente o grupo desceu dos veículos, formando uma linha que subiu lateralmente à manifestação, ao som da batida de cassetetes nos escudos.

"SEM VIOLÊNCIA"

Manifestantes que levavam flores nas mãos as levantavam; um novo grito de guerra surgiu e se repetiu: "sem violência, sem violência", dizia a multidão.

Ben-Hur não encontrou Preis. Preis não encontrou Ben-Hur.

Uma decisão política havia sido tomada: a manifestação devia ser dissipada. O cruzamento da avenida Consolação com as ruas Maria Antônia, Caio Prado, Mota Júnior era o lugar escolhido. Às 19h10, bombas de gás lacrimogêneo e balas de borrachas começaram a ser disparadas contra a multidão onde se misturavam manifestantes, jornalistas e transeuntes.

O troco foi imediato. Paus, pedras, garrafas lixeiras e até rojões voaram sobre os escudos da tropa.

Em meio a bombas e tiros de borracha, alguns manifestantes se ajoelhavam em frente aos policiais, no meio do campo de

batalha, como se tivessem a esperança de que os tiros cessassem e a passeata prosseguisse. Em vão. A batalha não tinha volta.

Manifestantes se dispersaram pelas diversas ruas da região. A ação que se iniciava já estava preparada: dois destacamentos da Tropas de Choque, Cavalaria e Forças Táticas de diversos batalhões tinham como missão impedir que os grupos se reunissem novamente. Garagens, postos de gasolina e até mesmo o estacionamento do prédio da PUC, **a poucos metros do conflito, viraram refúgio. Mas não adiantava: as bombas eram miradas e chegavam lá.**

Para a polícia, tudo valia para evitar que grupos chegassem à Paulista e conseguissem se reorganizar. Manifestantes montavam barricadas de fogo nas ruas de conexão com a avenida, o efeito era nulo: o efetivo policial era muito maior, ninguém conseguia ficar por muito tempo no mesmo lugar.

Os que conseguiram chegar à Paulista se misturaram a centenas de pessoas que saíam do trabalho, mas, para a polícia, não havia diferença: quem não corresse levava golpe de cassetete ou tiro de borracha.

MAIS UM ÔNIBUS?

A 78ª Delegacia de Polícia do Jardins era modesta para receber as 235 pessoas conduzidas até o local pela PM desde o fim da tarde até a madrugada de ontem. Com salas lotadas, a solução foi formar filas de jovens na garagem interna da corporação. Elas eram chamadas pouco a pouco, em grupos.

— Ah, não, mais um ônibus? Vou furar o pneu desses carros de vocês — brincou uma agente da Polícia Civil na porta da delegacia, durante uma breve pausa para fumar um cigarro.

Do total, 37 pessoas foram levadas para outra delegacia, o 1º DP, na Liberdade, 198 ficaram na unidade do Jardins. Informações pessoais e fotografias de cada um que chegava em microônibus ou no camburão da PM eram recolhidas. Ao escrivão da Polícia Civil, deviam responder formalmente a duas perguntas: se havia cometido algum ato de vandalismo na última terça e o que estava fazendo na passeata desta quinta.

— Apreendemos máscaras, megafones, muito vinagre, pedras, algumas garrafinhas de coquetel molotov — disse o sargento José Zoqui, responsável pela organização da triagem.

Os jovens reclamavam terem sido escolhidos aleatoriamente para ir à delegacia.

— Prisão para averiguação é coisa da ditadura. Não existe em nosso Código Penal — afirmou Rodolfo Valente, do Sindicato dos Advogados de São Paulo, que tentava atender voluntariamente os jovens.

— São prisões irregulares porque imotivadas. Tomar depoimento de jovens sem a presença de seus advogados é uma forma de coação — reclamou Vinícius Alvarenga Freire Júnior, da OAB Santo Amaro.

Ao receber as ocorrências, o delegado de plantão decidiu que as pessoas deviam ser liberadas, porque não havia qualquer acusação formal, nem mesmo por parte da polícia, para o registro de Boletim de Ocorrência e prisão. Apenas quatro pessoas ficaram detidas.

— Isso eu não entendo. Destroem a cidade, os caras (da Polícia Civil) liberam, e daqui a pouco estão todos aqui do lado bebendo cerveja. Ninguém tá falando de pendurar o cara, não é nada de ditadura, mas é simplesmente o razoável, né? — queixou-se o coordenador da ação da PM na delegacia, o capitão Fabiano Roman.

PAULISTA

Apesar da presença ostensiva do Choque e de forças táticas na Paulista, às 22h manifestantes ainda acreditavam ser possível se reorganizar para manifestar, em meio a pessoas que continuavam saindo do trabalho e filmavam a ação da polícia com o celular. As portas do comércio e das lojas da via mais

movimentada de São Paulo estavam baixadas, o metrô parou de funcionar.

Cerca de 100 pessoas conseguiram chegar no Museu de Arte de São Paulo (Masp). Às 22h15, policiais com cassete entraram no vão livre, agredindo quem estava pela frente. Muitos pularam no espelho d'água para fugir. Antes da meia-noite, a batalha pela Paulista tinha chegado ao fim (sem destaques no original).

E finaliza, trazendo que todos os relatos podem ser confirmados com uma sequência de vídeos descritos às fls. 3/11, que comprovam as arbitrariedades e violência policial e que o comando da polícia militar utilizou-se de tais práticas ilegais para impedir a efetivação da manifestação popular (fls. 11/14):

Dessa forma, diante de todos os elementos coligidos, podemos concluir que a Polícia Militar do Estado de São Paulo utilizou-se de extrema truculência, condutas arbitrárias e violência desproporcional contra os cidadãos a fim de dissipar e encerrar a manifestação à força, impedindo que as milhares de pessoas pudessem gozar de seu direito fundamental de reunião e de liberdade de expressão, contrariando, portanto, o ordenamento jurídico pátrio, bem como todas as diretrizes internacionais sobre o tema.

A seleção de 8 (oito) eventos históricos, todos dissecados ao longo da extensa exposição fática, deve cumprir dois objetivos.

Em primeiro lugar, cada uma das situações narradas compõe a causa de pedir desta ação civil pública. Nesse sentido, traduzem a premissa menor do raciocínio jurídico, os fundamentos fáticos, revelando hipóteses de exercício legítimo de direitos constitucionalmente assegurados (direito de reunião, direito ao lazer, direito à cidade, liberdade de expressão, livre exercício profissional de jornalistas), os quais foram indevidamente lesados pela atuação do Réu. Deveras, o Estado de São Paulo, diante da inadequada compreensão daquelas liberdades fundamentais e especialmente pela imperícia de seus agentes repressores, provocou grave dano em todos os manifestantes e na própria essência do Estado Democrático de Direito.

Importante esclarecer que cada causa de pedir é autônoma entre si, de forma que, na difícil hipótese de alguma não se ter como comprovada, não há prejuízo para o todo.

O segundo objetivo da seleção de um leque amplo e plural de manifestações é rechaçar o raciocínio, evidentemente equivocado, de que a inabilidade estatal para lidar com protestos e manifestações públicas é episódica, de forma que os erros constatados sejam imputáveis a poucos bodes expiatórios, isto é, alguns poucos agentes apontados como despreparados. Nada mais equivocado.

O suporte fático desta demanda revela 8 (oito) eventos, espalhados por mais de 2 (dois) anos de instrução probatória. São manifestações em contextos diversos, em locais diferentes, com manifestantes com características próprias. O único elemento em comum entre cada uma das situações apresentadas é justamente a atuação estatal despreparada. Nesse sentido, percebe-se um problema sistêmico, que contamina a atuação estatal de maneira global e generalizada.

Em razão disso, vale dizer, desse despreparo endógeno, é que a Defensoria Pública do estado de São Paulo entendeu pela imperiosa necessidade de uma análise coletiva do problema, não se limitando à prestação de assistência jurídica individual a cada um dos lesados pelo despreparo do Réu. Era preciso enfrentar a causa do problema, e não apenas estancar seus efeitos.

Nesse sentido, em atitude dialógica e focada na solução do problema, esta Instituição, após denso estudo teórico (que compõe o substrato jurídico desta demanda, adiante revelado), procurou colaborar com Réu.

[...]

Assim, fechado o canal de comunicação extrajudicial, consumados danos (que importam em uma tutela reparatória) e, o que é pior, persistindo a imperícia estatal para lidar com manifestações públicas, tornou-se necessário o ajuizamento desta demanda.

Neste ciclo de manifestações populares de 2013, os protestos podem ser compreendidos como divididos em três fases principais: início, em 6/6/2013, marcado por manifestações autônomas e ações diretas; a diversificação, a partir de 11/6/2013, com a entrada de partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais que ampliaram as reivindicações; e a massificação, após 17/6/2013, quando grupos adotaram uma pauta anticorrupção, atraindo multidões e diversos setores da sociedade civil. O auge desse ciclo ocorreu no dia 20/6/2013, reunindo um recorde de cerca de 1,5 milhão de brasileiros nas ruas.

Naquele cenário das jornadas de julho de 2013, vale lembrar que a **utilização de balas de borracha pela Polícia Militar do Estado de São Paulo levou o repórter fotográfico Sérgio de Andrade Silva perder a visão do olho esquerdo ao ser atingido por uma bala** (fato de grande repercussão à época) e, em 28/4/2026, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, no Agravo em Recurso Extraordinário 1.241.168/SP, reverteu decisões das instâncias inferiores e condenou o Estado de São Paulo à indenização pelo ato ilícito, com o pagamento de R\$ 100.000,00 a título de indenização por danos morais e a instituição de pensão mensal vitalícia, que será calculado na fase de liquidação da sentença.

IV - Novas situações de atuação violenta:

Além das manifestações populares listadas na petição inicial, verifico de notícias amplamente divulgadas na mídia, ser possível enumerar eventos posteriores onde há minimamente controvérsia sobre a adequação da conduta da polícia militar paulista na atuação/repressão. Confira-se:

(i) Nos protestos Anti-Copa do Mundo, de janeiro a junho de 2014, contra os gastos públicos na Copa do Mundo da FIFA, a Polícia Militar de São Paulo adotou novas táticas de controle de multidões, muitas delas criticadas por restringirem o direito de ir e vir e de livre manifestação (fonte: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1461255-protesto-anti-copa-em-brasilia-e-destaque-na-imprensa-internacional.shtml?mobile>).

(ii) Nas ocupações dos Secundaristas, no final de 2015, estudantes do ensino médio ocuparam dezenas de escolas públicas estaduais e realizaram protestos de rua contra o projeto de reorganização escolar do governo estadual, que previa o fechamento de unidades. A polícia militar utilizou spray de pimenta jateado diretamente no rosto de adolescentes, cassetetes e bombas de gás para desobstruir vias, como a Avenida Paulista e o cruzamento da Faria Lima com a Rebouças (fonte: <https://>

g1.globo.com/sao-paulo/escolas-ocupadas/noticia/2015/12/ocupacoes-atos-e-polemicas-veja-historico-da-reorganizacao-escolar.html).

(iii) No protestos políticos de agosto e setembro de 2016, relacionados com o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer, São Paulo foi palco de manifestações quase diárias, frequentemente reprimidas de forma abrupta no final dos percursos. No caso, a estudante Deborah Fabri perdeu a visão do olho esquerdo após ser atingida por estilhaços de uma bomba de efeito moral disparada pela PM (fonte: <https://www.estadao.com.br/politica/estudante-perde-a-visao-apos-ser-ferida-em-protesto-contr-impeachment/?srsltid=AfmBOoq6bwaGr-hMUlaZ-vFiqXAnAn5yluMEwFBd5NCrEi0xIhb5tvBv>).

(iv) Cabe, ainda, destacar outros casos de atuação da polícia militar paulista em manifestações populares, como, no dia 18/5/2003, quando o jornalista Alexandre Wagner Oliveira da Silveira, então repórter fotográfico do jornal *Agora São Paulo* (do Grupo Folha), estava cobrindo um protesto de professores da rede pública estadual na Avenida Paulista, em São Paulo/SP e durante um confronto, a Polícia Militar passou a dispersar os manifestantes com o uso de força.

O jornalista Alexandre estava uniformizado com o colete da imprensa e fotografando a ação quando foi atingido no olho esquerdo por uma bala de borracha disparada pela Tropa de Choque da Polícia Militar de São Paulo e, em decorrência do disparo, o fotógrafo perdeu 86% da visão daquele olho (fonte: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sp-tera-de-indenizar-fotografo-que-perdeu-a-visao-durante-protesto/>).

O caso foi objeto de julgamento no STF, onde gerou o Tema 1.055 e foi julgado com repercussão geral:

CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PROFISSIONAL DE IMPRENSA FERIDO, EM SITUAÇÃO DE TUMULTO, DURANTE COBERTURA JORNALÍSTICA. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. INOCORRÊNCIA. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

1. O Estado responde civilmente por danos causados a profissional de imprensa ferido pela polícia, durante cobertura jornalística de manifestação popular. A apuração da responsabilidade dá-se na forma da teoria do risco administrativo, pacificamente aceita pela jurisprudência e pela doutrina.

2. Admite-se a invocação da excludente de responsabilidade civil da culpa exclusiva da vítima, nas hipóteses em que em que o profissional de imprensa I - descumpra ostensiva e clara advertência sobre o acesso a áreas delimitadas em que haja grave risco à sua integridade física; ou II - participe do conflito com atos estranhos à atividade de cobertura jornalística.

3. No caso concreto, o Tribunal de origem reconheceu a referida excludente de responsabilidade, sem identificar quaisquer destas circunstâncias - mas unicamente pelo fato de o fotógrafo estar presente na manifestação.

4. A atuação dos profissionais de imprensa na apuração de informações relevantes para a sociedade é tutelada pela Constituição, não podendo ser alegada pela afastar a responsabilidade civil do Estado.

5. O pedido de pensão mensal vitalícia merece ser atendido, em face do grave comprometimento do exercício da atividade de fotojornalismo, após ter o autor perdido 90% da visão em um dos olhos. Já o valor fixado a título de indenização pelos danos morais mostra-se alinhado aos parâmetros adotados pela jurisprudência brasileira em casos análogos, não cabendo sua elevação.

6. Recurso Extraordinário a que se dá provimento. Tema 1055, fixada a seguinte tese de repercussão geral: **“É objetiva a Responsabilidade Civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido por agentes policiais durante cobertura jornalística, em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes. Cabe a excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima, nas hipóteses em que o profissional de imprensa descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas, em que haja grave risco à sua integridade física”**.

(RE 1209429, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 10-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-208 DIVULG 19-10-2021 PUBLIC 20-10-2021 - sem destaque no original)

(v) Em 24/5/2024, a polícia militar invadiu o prédio histórico da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) com ação truculenta contra estudantes que protestavam contra o governador do Estado, na posse do Procurador-Geral de Justiça (fonte: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/05/24/usp-pm-tarcisio.htm> e <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/05/24/manifestantes-contrarios-as-escolas-civico-militares-entram-em-confronto-com-pm-em-posse-de-procurador-geral-com-presenca-de-tarcisio.ghtml>).

(vi) E recentemente, conforme vasto noticiário, em 10 de maio de 2026, no contexto de greve estudantil iniciada em abril desse ano, estudantes que ocuparam espaços da Reitoria da Universidade de São Paulo (USP) foram alvo da atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo que realizou operação de desocupação mediante emprego da Tropa de Choque, com relatos do uso de escudos, cassetetes, gás lacrimogêneo, *spray* de pimenta e bombas de efeito moral, havendo detenção de manifestantes e registro de diversos feridos durante a ação repressiva realizada no campus universitário (fonte: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/parecia-cena-de-ditadura-pm-agride-estudantes-em-ocupacao-da-reitoria-da-usp/>).

V - Democracia, direito fundamental de manifestação e o serviço de segurança pública:

Para as manifestações, consideradas um direito de todos previsto na Constituição Federal, nos dispositivos que versam sobre as liberdades de expressão, reunião e associação (artigo 5º, incisos IV, XVI e XVII) e em tratados internacionais de direitos humanos como o Pacto de San José da Costa Rica (artigos 13, 15 e 16), o constituinte pretendia afastar-se de um paradigma autoritário em que os protestos são lidos como “tumultos potenciais”, para concebê-los como canais de aperfeiçoamento democrático.

Assim, na previsão constitucional de que "[...] *todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização*", ao mesmo tempo em que a Constituição veda eventuais censuras prévias de manifestações, condiciona o exercício dos protestos à manutenção da pacificidade das reuniões.

Na prática, a apreciação do “caráter pacífico e sem armas” (e sobre a consequente dissolução dos protestos classificados como violentos), em um primeiro momento, é juízo discricionário das forças públicas de segurança. Portanto, a apreciação acerca da legalidade da manifestação popular influencia diretamente nas decisões de manutenção e dissolução de aglomerações e na intensidade do uso da força.

E quando o policiamento militar decide pela perda do caráter pacífico das manifestações, reputando-as violentas, aciona-se a tropa de choque para o controle e dissolução das multidões, deixando de falar, na linguagem policial, de policiamento das multidões para policiamento de protestos ou operações de choque.

No caso, analisando o policiamento de manifestações no município de São Paulo entre os anos de 2013 e 2014, Débora Maciel e Marta Machado (2019) observam que as abordagens da polícia combinaram o uso de táticas violentas, intimidadoras ou negociadas, e eram formadas por três principais estratégias: a coerção (uso da força física, de armamentos letais e menos letais, detenções e prisões); a vigilância (produção de informação pelo monitoramento de grupos e indivíduos, uso de informantes, infiltração de agentes); e as táticas persuasivas (orientação ao cidadão, apoio comunitário, prevenção de conflitos, gestão dialógica e negociada de conflitos). Em geral, temos observado a adaptação para a realização do “controle da ordem pública” tanto estratégias de “controle da criminalidade comum” como “estratégias do controle de multidões”, específicas ao contexto de protestos (MACIEL, Débora Alves; MACHADO, Marta Rodriguez. *O processo político do controle dos protestos em São Paulo (2013-2014)*. São Paulo: Fapesp, 2019. Relatório Científico Final Projeto Auxílio à Pesquisa FAPESP. Processo 2015/07886-0, nov. 2019, p. 16).

Sobre o mesmo período, em matérias publicadas pela Ponte Jornalismo, estão relatadas violências físicas e simbólicas sofridas pelos manifestantes durante o procedimento de revista. Uma adolescente teria tomado uma chave de braço no pescoço, segundo testemunhas. As mulheres do grupo teriam sido obrigadas a passar por uma revista íntima no banheiro do metrô e sido confrontadas com frases como: “[...] *Vocês não falavam que era uma ditadura? O sonho de vocês não era ser preso na ditadura? Tá aí, agora vocês estão sendo presos pela ditadura*”. Outro manifestante alega ter soltado um malicioso “hum...” quando o policial passou a mão entre suas pernas, durante a revista. A provocação havia lhe custado caro: “[...] *o PM deu um soco*

entre suas costelas e ainda “plantou” com o jovem uma barra de ferro que encontrou ali perto, dizendo que o jovem é que levava o objeto, com a intenção de atacar policiais na passeata” (fonte: <https://ponte.org/justica-absolve-os-18-do-ccsp-presos-com-infiltrado-do-exercito/>).

Com a percurso dos anos e a experiência adquirida pela polícia nas manifestações populares, é possível notar, portanto, uma especialização das táticas de controle de manifestações, com o objetivo de impedir o direito de reunião. A falta de *accountability* e transparência da polícia, porém traz dificuldades e impõem a mobilização social e participação dialógica do Poder Judiciário para construção de nova forma de regulação dessa atividade policial, minorando-se práticas arbitrárias e aproximando a atividade policial do Estado de Direito.

O controle social dos protestos no Estado de São Paulo aproxima-nos de um modelo de Estado de Direito, marcado pela contenção do poder punitivo, para estabelecer o controle da atividade policial pela sociedade civil.

Por outro lado, o ente federativo recorrido, em sua contestação (fls. 1.127/1.159) e no recurso de apelação (fls. 1.597/1.633) limitou-se a informar que a Polícia Militar do Estado de São Paulo, nas ações envolvendo o controle de distúrbios civis, segue as normas previstas nos manuais de procedimentos da PMESP, como o Manual Básico de Policiamento Ostensivo da Polícia Militar (M-14-PM) que na letra a do item 3.2. do seu Capítulo III, prevê o policiamento ostensivo geral (fls. 1.616/1.617):

Neste sentido, em razão das atribuições impostas por lei, cabe comentar que a Polícia Militar, conforme diretrizes da Secretaria da Segurança Pública, desenvolve procedimentos padrão, sejam operacionais ou administrativos, elaborados por profissionais habituados ao trato do assunto, como forma de melhorar o controle dos respectivos processos, objetivando dar segurança ao usuário do serviço e ao policial militar, além de especificar as ações críticas e as possibilidades de erros na execução do procedimento, permitindo que a Instituição defina com precisão, aos policiais militares, o significado de se proceder tecnicamente, de forma excelente, para isso investindo no devido treinamento e na constante revisão dos padrões estabelecidos, caso comprovada a necessidade.

Ações envolvendo o controle de distúrbios civis estão previstas nos manuais de procedimentos da PMESP, como o Manual Básico de Policiamento Ostensivo da Polícia Militar (M-14-PM) que na letra “a” do item 3.2. do Capítulo III Policiamento Ostensivo Geral que orienta quais procedimentos operacionais devem ser adotados por policiais militares diante da constatação de perturbação da ordem pública, conceituada na letra “i” do item 3.1. do mesmo capítulo, em sentido amplo, como sendo todos os tipos de ações que comprometam, prejudiquem ou perturbem a organização social, pondo em risco as pessoas, as atividades e os bens privados ou públicos.

Com isso, deve restar claro que as ações dos policiais militares que trabalharam na preservação da ordem pública durante as manifestações populares pautaram-se na legalidade e todas as conduções a distritos policiais realizadas tiveram a devida motivação, tendo em vista que mais do que defensora, a PMESP se qualifica como promotora dos Direitos Humanos, contribuindo para a inclusão social e a erradicação de todas as formas de

discriminação e violência, integrando pessoas e comunidades, divorciada da ideia de violência, truculência ou algo que o valha, pois não é atitude ou ensinamento pregado aos policiais militares (sem destaque no original).

Reforça, ainda, a parte recorrida que a Polícia Militar do Estado de São Paulo é instituição submetida ao Princípio da Legalidade e que o direito de reunião não pode se sobrepor a outros direitos fundamentais previstos constitucionalmente, como direito à vida, à liberdade e à propriedade (fls. 1.127/1.159).

VI - Da legislação sobre a matéria:

O regime de segurança pública instituído pela Constituição de 1988 estruturou-se a partir de um processo de transição institucional que preservou, em certa medida, elementos normativos e organizacionais preexistentes.

Nesse contexto, o texto constitucional estabeleceu princípios e regras para a atuação estatal, inclusive na área da segurança pública, mas ficaram preservadas algumas referências que continuam vinculadas a marcos legais anteriores à ordem constitucional vigente. Tal configuração produz um arranjo jurídico-institucional caracterizado pela convivência entre diretrizes constitucionais renovadas e estruturas herdadas, circunstância que contribuiu para a continuidade de determinados modelos organizacionais e funcionais indesejáveis nas instituições policiais.

O art. 5º, inciso XVI, da Constituição Federal dispõe (sem destaque no original):

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

[...]

XVI – 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;

O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar aquele dispositivo, no julgamento da ADI 4.274, da relatoria do Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2011, publicado 2/5/2012, assentou o seguinte:

Desse dispositivo extrai-se a compreensão de que: a) ao fazer uso pronome “todos”, a Constituição quis expressar que o seu comando tem um âmbito pessoal de incidência da máxima abrangência, de sorte a não excluir ninguém da sua esfera de proteção; **b) traduz-se o direito de reunião na faculdade de encontro corporal ou junção física com outras pessoas naturais, a céu aberto ou em via pública.** Com a particularidade de ser um direito individual, porém de exercício coletivo (ninguém se reúne sozinho ou apenas consigo mesmo). Mais ainda, direito de conteúdo elástico, porquanto não restrito a esse ou aquele tema. **Pelo que se constitui em direito-meio ou instrumental, insusceptível de censura prévia.** Censura prévia que implicaria matar, no próprio nascedouro, não só esse direito-meio, como

todos os direitos-fim com ele relacionados. Especialmente o direito à informação e de manifestação de pensamento (inciso IV do art. 5º da CF). Sem olvidar a liberdade de expressão e as diversas formas de seu exercício, inclusive a comunicacional (inciso IX do art. 5º da CF). **Pensamento, expressão, informação e comunicação, tudo assim separadamente protegido e possível de concreto exercício por ocasião de uma passeata, um comício, um ato público.** Sendo certo que todos esses direitos fazem parte do rol de direitos individuais de matriz constitucional (incisos IV, XIII e XIV do art. 5º da CF) (sem destaques no original).

O art. 21 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, internalizado no Brasil pelo Decreto 592, de 6 de julho de 1992, prevê:

O direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública, ou para proteger a saúde ou a moral pública ou os direitos e as liberdades das demais pessoas. (sem destaque no original).

Já o Pacto de São José da Costa Rica, promulgado no Brasil pelo Decreto 678/1992, no seu art. 15, por sua vez, assim disciplina:

É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas. (sem destaque no original).

Além disso, o art. 6º, inciso XIX, da Lei 13.675/2018, que criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), destaca:

Art. 6º São objetivos da PNSPDS:

[...]

XIX - promover uma relação colaborativa entre os órgãos de segurança pública e os integrantes do sistema judiciário para a construção das estratégias e o desenvolvimento das ações necessárias ao alcance das metas estabelecidas; (sem destaque no original).

O art. 2º, *caput* e parágrafo único, inciso I, da Lei 13.060/2014 determina:

Art. 2º Os órgãos de segurança pública deverão priorizar a utilização dos instrumentos de menor potencial ofensivo, desde que o seu uso não coloque em risco a integridade física ou psíquica dos policiais, e deverão obedecer aos seguintes princípios:

I - legalidade;

II - necessidade;

III - razoabilidade e proporcionalidade.

Parágrafo único. Não é legítimo o uso de arma de fogo:

I - contra pessoa em fuga que esteja desarmada ou que não represente risco imediato de morte ou de lesão aos agentes de segurança pública ou a terceiros; e

Já em 2023, a Lei 14.751/2023 instituiu a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e Distrito Federal, tendo estabelecido:

Art. 2º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios são instituições militares permanentes, exclusivas e típicas de Estado, essenciais à Justiça Militar, na condição de forças auxiliares e reserva do Exército, nos termos do § 6º do art. 144 da Constituição Federal, indispensáveis à preservação da ordem pública, à segurança pública, à incolumidade das pessoas e do patrimônio e ao regime democrático, organizadas com base na hierarquia e na disciplina militares e comandadas por oficial da ativa do último posto, integrante do Quadro de Oficiais de Estado-Maior (QOEM) da respectiva instituição.

§ 1º Às polícias militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), cabe a proteção dos direitos fundamentais no âmbito da preservação da ordem pública, da polícia ostensiva e da polícia judiciária militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, além de outras atribuições previstas em lei.

[...]

Art. 4º São diretrizes a serem observadas pelas polícias militares e pelos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além de outras previstas na legislação e em regulamentos, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais:

I - atendimento permanente ao cidadão e à sociedade;

[...]

III - integração com a comunidade, com o Poder Judiciário, com os órgãos do sistema de segurança pública e com demais instituições públicas;

IV - planejamento e distribuição do efetivo proporcionalmente ao número de habitantes na circunscrição, obedecidos indicadores, peculiaridades e critérios técnicos regionais, salvo o caso de unidades especializadas, quando houver apenas uma unidade para determinada área geográfica;

V - racionalidade e imparcialidade nas ações das instituições militares estaduais, do Distrito Federal e dos Territórios;

VI - caráter técnico e científico no planejamento e no emprego;

VII - padronização de procedimentos operacionais, formais e administrativos e da identidade visual e funcional, com publicidade, ressalvados aqueles para os quais a Constituição ou a lei determinem sigilo;

[...]

XIV - uso racional da força e uso progressivo dos meios;

XV - integração ao sistema de segurança pública com aprimoramento contínuo de mecanismos de governança;

XVI - instituição de programas e projetos vinculados às políticas públicas e ao plano nacional, estadual e distrital de segurança pública, nas suas atribuições, baseados em evidências técnicas e científicas;

XVII - gestão da proteção e compartilhamento de seus bancos de dados e demais sistemas de informação;

XVIII - livre convencimento técnico-jurídico do oficial no exercício da polícia judiciária militar;

XIX - desempenho de funções de polícia judiciária militar e apuração de infrações penais militares, mediante presidência do oficial, com natureza jurídica essencial e exclusiva de Estado;

XX - edição de atos administrativos normativos no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais.

Art. 5º Compete às polícias militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos de suas atribuições constitucionais e legais, respeitado o pacto federativo:

I - planejar, coordenar e dirigir a polícia de preservação da ordem pública, a polícia ostensiva e a polícia judiciária militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

[...]

XX - realizar ações de polícia comunitária para prevenção de conflitos;

XXI - atuar de forma integrada e cooperada com outras instituições constantes do art. 144 da Constituição Federal, com os demais órgãos públicos e com a comunidade, nos limites de suas atribuições constitucionais e da Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, de forma a garantir a eficiência de suas atividades;

XXII - administrar as tecnologias da instituição, tais como sistemas, comunicações, aplicações, aplicativos, bancos de dados, sites na internet, rede lógica e segurança da informação, entre outros recursos de suporte;

XXIII - exercer todas as prerrogativas inerentes ao poder de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública e de polícia judiciária militar para o cumprimento de suas missões e finalidades;

XXIV - implementar ações e programas contínuos e permanentes de prevenção, de orientação e de reeducação relacionados ao desvio de conduta ética policial militar; (sem destaques no original)

Trata-se de importante marco legislativo, porque estabelece as normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões dessas corporações em âmbito nacional, em substituição ao Decreto-Lei 667/1969, expressamente revogado e adequando as normas gerais à Constituição Federal.

É importante destacar também os atos normativos infralegais, dentre eles o Decreto 12.341/2024, que disciplina o uso da força e dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos profissionais de segurança pública, com vistas a promover eficiência, transparência, valorização dos profissionais de segurança pública e respeito aos direitos humanos e a Portaria 855/2025, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que estabelece as diretrizes sobre o uso da força pelos profissionais de segurança pública.

VII - Da jurisprudência e da doutrina sobre o tema:

Ocorre que, em que pese o esforço argumentativo da parte recorrida, verifico que é plausível compreender pela insuficiência do atual ato de regramento da atuação ostensiva da Polícia Militar do Estado de São Paulo, o Manual Básico de Policiamento Ostensivo da Polícia Militar (M-14-PM), porque não coibiu os excessos amplamente detalhados pela Defensoria Pública nos episódios descritos na exordial.

Tais elementos de auto-organização da burocracia policial, embora elogiáveis, muitas vezes se mostraram insuficientes, dado que não preveem um sistema de controle integrado, com órgãos de controle externo e não contam com incentivos institucionais para a adequação de toda corporação às balizas modernas de atuação pautada no diálogo e no consenso.

Além disso, os argumentos de legalidade estrita não se demonstram eficazes a justificar eventuais abusos no policiamento ostensivo, que deve seguir padrões de um regime constitucional de segurança pública e caminhar ao encontro da efetivação da democracia e da cidadania.

Não é demais lembrar que, segundo a jurisprudência constitucional brasileira, a segurança pública é um serviço público essencial e universal, o que diferencia os órgãos que atuam nessa área das forças armadas do país (arts. 142 e 144 da Constituição Federal).

A propósito:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 1.732, DE 27 DE OUTUBRO DE 1997, E DECRETO N. 19.972, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1998, AMBOS DO DISTRITO FEDERAL. TAXA DE SEGURANÇA PARA EVENTOS. **SEGURANÇA PÚBLICA. SERVIÇO GERAL E INDIVISÍVEL.**

1. **O serviço de segurança pública tem natureza universal, devendo ser prestado a toda a coletividade ainda que o Estado se veja na contingência de fornecer condições de segurança a grupo específico.**

2. **O serviço de segurança** deve ser remunerado mediante impostos, jamais por meio de taxas.

3. Pedido julgado procedente para declarar-se a inconstitucionalidade da Lei n. 1.732, de 27 de outubro de 1997, e, por arrastamento, do Decreto n. 19.972, de 30 de dezembro de 1998, ambos do Distrito Federal.

(ADI 2692, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 03-10-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-216 DIVULG 25-10-2022 PUBLIC 26-10-2022 - sem destaque no original)

Assim, não há como concordar com a fundamentação do Tribunal de origem no sentido da desnecessidade de estabelecimento de um novo plano/protocolo para atuação da Polícia Militar em manifestações públicas, conforme os termos requeridos na inicial.

No presente caso, o acórdão recorrido, ao prover a apelação do Poder Público e rejeitar a necessidade de um protocolo de atuação da Polícia Militar em manifestações públicas, sob o argumento de interferência indevida do Poder Judiciário no Poder Executivo, desconsiderou a densidade normativa e aplicabilidade imediata do direito fundamental de reunião e manifestação pacífica e sem armas, cujo exercício somente será restringido em hipóteses normativamente previstas, no interesse da segurança, proteção da saúde, moral e liberdades públicas, consoante arts. 21 Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e 15 do Pacto de São José da Costa Rica.

Além disso, extrai-se das manifestações populares descritas na exordial; daquelas outras posteriores ao ajuizamento aqui relatadas; dos depoimentos colhidos pela autora e documentos anexados (fls. 146/695); do Relatório sobre Segurança Cidadã e Direitos Humanos, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA (fls. 696/817) e das matérias jornalísticas (fls. 1.118/1.126), que o atual regulamento da

Polícia Militar do Estado de São Paulo é instrumento que não coíbe abuso no uso da força, limita a liberdade de expressão, o direito de crítica e o livre exercício dos direitos políticos.

Segundo a doutrina especializada na matéria de Guerra e Machado Filho, os atuais regulamentos das polícias militares partem de uma lógica institucional autoritária, com limites à liberdade de expressão e ao direito de debater mudanças (GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. *O regime constitucional da segurança pública: dos silêncios da Constituinte às deliberações do Supremo Tribunal Federal*. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, v. 55, n. 219, p. 155-181, jul./set. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p155>).

Na mesma linha: SOARES, Luiz Eduardo. *Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2019. SINHORETTO, Jacqueline; ALVAREZ, Marcos César. *Os dilemas do policiamento democrático no Brasil*. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 100-117, ago./set. 2018. MANSO, Bruno Paes. *O crescimento dos homicídios em São Paulo (1960-2010: uma explicação pela escolha racional do crime e o monopólio da violência*. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <[usp.br](http://www.usp.br)>.

Por outro lado, a Corte local deixou de observar o disposto nos arts. 2º; 4º, VIII, IX, X, XI, XV e XVI; 5º, II, III e XVI; e 6º, XIX da Lei 13.675/20181, que estabelecem os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, prevendo o uso proporcional da força, da proteção da vida, da transparência e o planejamento estratégico e sistêmico.

O acórdão recorrido, ao afastar a sindicabilidade das políticas de segurança pública, contraria o entendimento desta Corte Superior, segundo o qual a gravidade da omissão estatal em serviços essenciais autoriza o controle judicial para assegurar direitos constitucionais, afastando-se, em tais hipóteses, a tese de ingerência indevida na esfera do Poder Executivo.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal, no Tema 855, é o de que "[...] a exigência constitucional de aviso prévio relativamente ao direito de reunião é satisfeita com a veiculação de informação que permita ao poder público zelar para que seu exercício se dê de forma pacífica ou para que não frustre outra reunião no mesmo local".

A propósito:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL.
DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO DE MANIFESTAÇÃO. DIREITO DE

REUNIÃO E DE EXPRESSÃO. AVISO PRÉVIO. DESNECESSIDADE. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

1. **Em uma sociedade democrática, o espaço público não é apenas um lugar de circulação, mas também de participação. Há um custo módico na convivência democrática e é em relação a ele que eventual restrição a tão relevante direito deve ser estimada.**

2. O aviso ou notificação prévia visa permitir que o poder público zele para que o exercício do direito de reunião se dê de forma pacífica e que não frustre outra reunião no mesmo local. Para que seja viabilizado, basta que a notificação seja efetiva, isto é, que permita ao poder público realizar a segurança da manifestação ou reunião.

3. **Manifestações espontâneas não estão proibidas nem pelo texto constitucional, nem pelos tratados de direitos humanos.** A inexistência de notificação não torna ipso facto ilegal a reunião.

4. A notificação não precisa ser pessoal ou registrada, porque implica reconhecer como necessária uma organização que a própria Constituição não exigiu.

5. **As manifestações pacíficas gozam de presunção de legalidade,** vale dizer, caso não seja possível a notificação, os organizadores não devem ser punidos por sanções criminais ou administrativas que resultem multa ou prisão.

6. Tese fixada: A exigência constitucional de aviso prévio relativamente ao direito de reunião é satisfeita com a veiculação de informação que permita ao poder público zelar para que seu exercício se dê de forma pacífica ou para que não frustre outra reunião no mesmo local.

(RE 806339, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-053 DIVULG 18-03-2021 PUBLIC 19-03-2021) (sem destaques no original).

Ademais, o entendimento do Supremo Tribunal Federal é o de que, em se tratando de ação civil pública contra o Estado, objetivando a implementação de políticas públicas, **é lícito ao Poder Judiciário "[...] determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes"** (AI 739.151 AgR, relatora Ministra Rosa Weber, DJe de 11/6/2014).

Ainda assim, o STF firmou a tese do Tema 1.237, da repercussão geral, no Agravo em Recurso Extraordinário 1.385.315/RJ, da relatoria do Ministro Edson Fachin, nos seguintes termos: *"[...] O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; (ii) É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; (iii) A perícia inconclusiva sobre a origem de disparo fatal ou que cause ferimento à vítima durante operações policiais e militares não é suficiente, por si só, para afastar a responsabilidade civil do Estado, por constituir elemento indiciário"*.

Após, o STF delimitou sua aplicação:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. TEMA 1237. JULGAMENTO DE MÉRITO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.

OPERAÇÃO POLICIAL OU MILITAR EM COMUNIDADE. VÍTIMA POR DISPARO DE ARMA DE FOGO. ORIGEM DO DISPARO INCONCLUSIVA PELA PERÍCIA. NEXO DE CAUSALIDADE. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. EMBARGOS ACOLHIDOS APENAS PARA PRESTAR ESCLARECIMENTOS.

I. CASO EM EXAME

1. Embargos de declaração opostos em face de acórdão proferido pelo Plenário desta Corte, que julgou o mérito do recurso extraordinário com agravo, sob a sistemática da repercussão geral, Tema 1237.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Análise do preenchimento dos pressupostos de embargabilidade previstos no art. 1.022, do Código de Processo Civil, nestes embargos em que se apontam os seguintes vícios no aresto recorrido:

2.1. Apesar de a delimitação do tema e as razões de decidir tratarem de operações policiais em comunidades, a formulação da tese do Tema 1237 da repercussão geral, ao não mencionar o termo “comunidade”, pode levar a uma interpretação ampla.

2.2. A inclusão da responsabilidade estatal por ferimento decorrente de operações de segurança pública extrapolou o escopo do julgamento.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O termo “comunidade” não se limita a designar favela ou periferia, não sendo, portanto, necessário inseri-lo na redação da tese do Tema 1237 da repercussão geral.

4. A inserção do vocábulo “ferimento” na redação da tese do tema 1237 da repercussão geral foi amplamente discutida pelo Colegiado durante a sessão de julgamento de 11 de abril de 2024.

IV. DISPOSITIVO

7. Embargos de declaração acolhidos para prestar esclarecimentos, sem efeitos infringentes, para explicitar que o vocábulo “comunidade” não se limita a designar favela ou periferia, não sendo, portanto, necessário inseri-lo na redação da tese do Tema 1237 da repercussão geral. Ademais, a inserção do termo “ferimento” foi amplamente discutida pelo Colegiado desta Suprema Corte.

(ARE 1385315 ED-segundos, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 16-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-02-2025 PUBLIC 06-02-2025)

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) firmou a compreensão segundo a qual o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação dos princípios da separação de poderes e da reserva do possível.

Confirmam-se recentes precedentes da Primeira e Segunda Turmas:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CIRURGIA ELETIVA. FILA DE ESPERA. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA DE URGÊNCIA DO PROCEDIMENTO CIRÚRGICO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO CONFIGURADO.

1. Como cediço, “[a] jurisprudência desta Corte Superior, na trilha do Supremo Tribunal Federal, firmou-se no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes e da reserva

do possível" (AgInt no AgInt no AREsp n. 2.108.655/CE, relator Ministro Gurgel De Faria, Primeira Turma, DJe de 2/4/2024).

[...]

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no RMS n. 73.538/GO, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 7/10/2024, DJe de 10/10/2024 - sem destaque no original.)

AMBIENTAL. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Inicialmente, cumpre rechaçar a aplicação da Súmula 7/STJ. A questão controvertida é unicamente de direito, isto é, omissão do Estado e possibilidade de intervenção do Poder Judiciário.

2. A jurisprudência do STJ se firmou no sentido de que **"ante a demora ou inércia do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas para o cumprimento de deveres previstos no ordenamento constitucional, sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível"** (REsp 1367549/MG, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 8.9.2014). Nessa mesma linha, entende a Corte que "a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação" (REsp 1.733.412/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20.9.2019).

3. Agravo Interno não provido.

(AgInt no REsp n. 2.024.268/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/8/2024, DJe de 22/8/2024 - sem destaque no original.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMUNIDADE INDÍGENA. PODER JUDICIÁRIO. FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL. AFRONTA. INEXISTÊNCIA.

1. A jurisprudência desta Corte Superior, na trilha do Supremo Tribunal Federal, firmou-se no sentido de que **o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes e da reserva do possível**. Precedentes.

[...]

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AgInt no AREsp n. 2.108.655/CE, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 11/3/2024, DJe de 2/4/2024 - sem destaque no original.)

Em arremate, importa trazer à baila a tese fixada no **Tema 698 do Supremo Tribunal Federal**, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso que, em acórdão publicado em 7/8/2023, definiu que **"a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes"**.

Com base nessas premissas, aquele mesmo **Tema 698 do STF** nos esclarece que, em relação a essa possibilidade de o Poder Judiciário intervir em políticas públicas urgentes e com a finalidade de assegurar direito fundamental, deve **"a decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração**

Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado".

VIII - Do processo estrutural:

Como se percebe, o entendimento do STF e do STJ preconiza que a solução para esses casos de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas deve privilegiar a adoção de providências de **natureza estrutural**, orientadas à superação das deficiências institucionais que comprometem a efetivação do direito fundamental em debate. Nessa perspectiva, vejamos trecho do voto do relator no RE 684.612 (Tema 698/STF):

Desse modo, o órgão julgador deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito. Para atingir o "estado de coisas ideal" – o resultado a ser alcançado –, o Judiciário deverá identificar o problema estrutural. Caberá à Administração Pública apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido, com o respectivo cronograma. A avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado. Deve-se prestigiar a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis.

Nesse sentido, a título exemplificativo, a Segunda Turma desta Corte Superior entendeu que a discussão acerca da imposição ao ente federativo do cumprimento da obrigação legal de construir Casa de Albergado caracterizava um **problema estrutural**, que *"é uma situação contínua e estruturada de desconformidade e de não adequação a um estado de coisa ideal (não necessariamente ilícito), geralmente podendo ser decomposto em uma multiplicidade de problemas jurídicos específicos, mas que precisam, para sua solução, de uma reestruturação"* (REsp 2.148.895/PR, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 12/8/2025, DJEN de 25/8/2025 – sem destaques no original):

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONSTRUÇÃO DE CASA DE ALBERGADO. PROCESSO ESTRUTURAL. ELABORAÇÃO DE PLANO DIALÓGICO. NECESSIDADE. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. I. CASO EM EXAME

1. **Recurso especial interposto pelo Estado do Paraná contra acórdão do TJPR que, em juízo de retratação, determinou a construção de Casa do Albergado na comarca de Rolândia, com base no Tema 220/STF, que permite ao Poder Judiciário impor à Administração Pública a obrigação de realizar obras emergenciais em estabelecimentos prisionais.**

2. Ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Estado do Paraná visando a condenação do Estado do Paraná à construção e manutenção de Casa do Albergado, foi julgada improcedente em primeiro grau, mas reformada em apelação pelo TJPR.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se é possível impor ao Estado do Paraná a obrigação de construir a uma casa de albergado, considerando a possibilidade de alternativas menos onerosas e mais eficazes para a Administração Pública.

4. Há também a discussão sobre a negativa de prestação jurisdicional, alegada pelo recorrente, em relação à análise das alternativas à construção da Casa do Albergado.

III. RAZÕES DE DÍCIDI

5. Reconhece-se que a decisão do TJPR não configurou negativa de prestação jurisdicional, pois a questão foi apreciada com base no Tema 220/STF.

6. A LINDB é uma lei de interpretação e estabelece balizas para a atuação do agente público, tanto na esfera administrativa como na controladora e na judicial, relatando as posições dos interessados e fundamentando tecnicamente a conclusão, assim como levando em consideração as alternativas passíveis de serem implementadas e a motivação pela escolha da que entende como a melhor solução.

7. O problema estrutural é uma situação contínua e estruturada de desconformidade e de não adequação a um estado de coisa ideal (não necessariamente ilícito), geralmente podendo ser decomposto em uma multiplicidade de problemas jurídicos específicos, mas que precisam, para sua solução, de uma reestruturação.

8. A solução de tais casos demanda a adoção de um processo estrutural, que é caracterizado por estabelecer uma discussão sobre o estado de desconformidade e por buscar uma transição para um estado ideal de coisas, removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada.

9. Esta Corte Superior reconhece o dano estrutural e a necessidade do procedimento bifásico, mas entende que a construção da Casa do Albergado não é a única solução possível e que devem ser consideradas alternativas como monitoramento eletrônico e outras medidas que respeitem a dignidade humana e sejam economicamente viáveis.

10. Foi determinado que o Juízo de origem elabore um plano dialógico para a solução do dano estrutural, considerando as alternativas possíveis e os recursos disponíveis.

IV. DISPOSITIVO E TESE

11. Recurso parcialmente provido para determinar a elaboração de um plano dialógico para a solução do dano estrutural.

Tese de julgamento: "1. A obrigação de construir a Casa do Albergado deve considerar alternativas menos onerosas e mais eficazes. 2. A decisão judicial deve ser baseada em normas concretas e considerar as consequências práticas e alternativas possíveis".

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, XLIX; CPC/2015, arts. 489, 1.022, 1.025; LINDB, arts. 20, 22, 23.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 592.581/RS, Tema 220; STF, ADPF 347.

(REsp n. 2.148.895/PR, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 12/8/2025, DJEN de 25/8/2025, sem destaques no original.)

De fato, a discussão acerca da intervenção do Poder Judiciário na política pública de segurança pública e a necessidade de imposição ao ente federativo de obrigações para garantir à população a correta e adequada fruição do direito fundamental de reunião e manifestação caracteriza um problema estrutural, tendo em vista que é uma situação complexa e persistente que decorre de falhas sistêmicas em instituições ou políticas, cuja solução exige mudanças organizacionais, normativas e operacionais coordenadas, demandando intervenções graduais e monitoradas pelo Poder Judiciário.

Corroborando esse entendimento, veja-se o posicionamento doutrinário acerca de "problema complexo" e de "processo estrutural":

"Realmente, muitas decisões sobre questões coletivas exigem soluções que vão além de pronunciamentos simples a respeito de relações lineares entre as partes. Exigem respostas difusas, com várias imposições ou medidas que se afirmem gradativamente. É que, nesse tipo de hipótese, entram em jogo valores amplos da sociedade, no sentido não apenas de que há vários interesses concorrentes, mas também de que a esfera jurídica de vários terceiros pode ser afetada pela decisão judicial.

Há, em suma, um agir bastante diverso daquele que tradicionalmente deu as caras no nosso desenho processual. Esse redimensionamento já foi explicitado no próprio pensamento de Owen Fiss, cujos estudos possuem pioneirismo relacionado à temática. Em seus dizeres, "com o provimento estrutural (...) o juiz mantém uma relação contínua com as instituições durante um considerável período de tempo. Não há método fácil, ou imediato, para reconstruir uma instituição, tornando inevitável uma série de atos, permitindo que a conduta do réu seja regularmente avaliada e que novas direções sejam periodicamente firmadas".

(ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo, JOBIM, Marco Félix. Curso de Processo Estrutural. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, livro digital.)

A doutrina de Edilson Vitorelli explica que "[...] o processo coletivo estrutural é um mecanismo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma 'violação a direitos'." (VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: teoria e prática. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 219).

E prossegue o mencionado autor:

"Trata-se de uma obrigação estrutural, eis que o modo de operação da empresa precisa ser alterado progressivamente, para ser capaz de criar, juntamente com os seus clientes, os canais de restituição das baterias. Embora seja um problema aparentemente simples, o acordo dependia de um terceiro não compromissado, o IBAMA, que supervisionaria essa implementação. Premido por dificuldades administrativas e sem um compromisso formal, a autarquia delongou as análises e aprovações necessárias. Mais de cinco anos depois do acordo, a mudança estrutural não havia sido integralmente implementada, nem havia como se determinar se era possível ou não culpar a empresa pelo atraso".

[...]

"O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural. Essencialmente, o processo estrutural tem como desafios: 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais

imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura".

(VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: teoria e prática. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, pp. 145 e 348).

Necessário observar que o Judiciário hoje intervém em falhas sistêmicas de políticas públicas com violação de direitos fundamentais. O processo estrutural trata de litígios policêntricos e de alta complexidade, no qual se objetiva reestruturar uma instituição ou política pública para cessar um estado contínuo de violação de direitos fundamentais.

E mais, o processo estrutural costuma ser dividido em duas fases, sendo que a primeira foca em declarar a existência do problema estrutural e fixar metas e, na segunda, elaborar e executar um plano dialógico envolvendo a Administração Pública e a sociedade civil.

Tudo indica que a presente demanda deve ser tratada como processo estrutural, dando origem a uma decisão também estrutural, porque uma intervenção pontual é insuficiente. Essa decisão origina-se de um estado de desconformidade e vislumbra o estado ideal pretendido, bem como os meios para alcançar esse resultado quando o cenário envolve uma complexidade peculiar.

Nesse contexto, há omissão estatal na regulamentação e controle de eventuais excessos praticados pela Polícia Militar e na instituição de um protocolo atual que defina parâmetros de atuação policial em manifestações públicas, estando legitimada a intervenção judicial.

A pretensão da parte recorrente, a Defensoria Pública estadual, não visa impedir a atuação estatal, mas trazer balizas orientadoras para delimitação de situações em que a força policial poderá e deverá agir, privilegiando o uso proporcional e progressivo da força.

Assim, na presente ação civil pública, deve-se harmonizar direitos em conflito e não garantir o exercício irrestrito e ilimitado do direito de reunião ou manifestação, como fundamentado no acórdão recorrido, mas objetivando, na verdade, a adequação dos protocolos de atuação da polícia militar durante as manifestações públicas.

Ademais, como bem observou a Segunda Turma do STJ no julgamento do REsp 2.148.895/PR, *"deve-se primeiro perquirir se a construção da Casa do Albergado é a única solução para o caso ou se há outras alternativas capazes de resolver o dano estrutural que sejam mais vantajosas para a Administração Pública e se alcance resultado semelhante para os condenados, da mesma forma que seria o cumprimento da pena privativa de liberdade em regime aberto"*.

Não seria simplesmente adequado restabelecer a bem lançada sentença do juízo de primeiro grau que julgou parcialmente procedente os pedidos iniciais, nos seguintes termos (fls. 1.486/1.487):

[...] cominar à ré as medidas explicitadas nesta Sentença, medidas, todas, a serem adotadas no prazo de trinta dias (a contar do momento em que desta Sentença for intimada), de forma que a ré, FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, se recalcitrar no cumprir qualquer dessas medidas, sujeitar-se-á a uma multa diária fixada em R\$ 100.000,00 (cem mil reais), patamar consentâneo com a finalidade de legitimar a coerção à ré, para que faça cumprir o que lhe é judicialmente determinado. PROCEDENTE, outrossim, a pretensão de reparação por danos morais sociais e danos patrimoniais individuais, na forma determinada. Ratifico, pois, a medida liminar concedida, restaurando-lhe a eficácia em consequência de fazer imediatamente cessada a eficácia de Decisão monocrática concedida em agravo de instrumento.

Isso porque é insuficiente simplesmente se determinar a elaboração e implementação de um plano de atuação e outras medidas, que poderão ou não ser consideradas suficientes pelo juízo, podendo levar a um longo trajeto de idas e vindas de planos sucessivos e avaliações mais ou menos acuradas. Melhor e mais eficiente, para todas as partes envolvidas, a elaboração de projeto, o acompanhamento dessa elaboração não apenas pelo juízo, mas por outros atores sociais que poderão influir na decisão final, chegando-se a um produto dialogado e mais eficaz e mais consensual.

A inclusão de diversos atores sociais no processo de elaboração e aprovação do plano final reconhece a situação ora em exame como um processo estrutural constituído por um litígio coletivo irradiado, decorrente do modo como uma estrutura burocrática de significativa penetração social opera, com sua elevada complexidade. E busca a mais possível consensualidade para implementação de medidas duradouras, com a cooperação da instituição que sofrerá a intervenção.

Ainda, para além da cooperação judiciária prevista nos arts. 67 a 69, do Código de Processo Civil, a realização de atividades de cooperação também envolve entidades públicas e privadas na produção de informações e no monitoramento das medidas estruturais. Nessa linha, consoante preleciona a doutrina especializada sobre o tema:

Como o litígio estrutural é, por natureza, mutável, as atividades de diagnóstico e de implementação usualmente se sobrepõem, sendo necessário produzir dados para se saber o que fazer, verificar o impacto real das medidas adotadas e, posteriormente, reorientar aquilo que se fez. Como o conflito incide sobre diversos subgrupos sociais, entidades não jurisdicionais e não estatais podem deter conhecimentos relevantes que não são trazidas aos autos pelas partes.

[...]

A cooperação também pode derivar de instâncias de assessoramento do Judiciário, como salas de situação ou comitês de monitoramento com composição plural, incluindo partícipes da sociedade civil, órgãos técnicos e pessoas com elevado conhecimento na temática

(Edilson Vitorelli, in "Acordos Estruturais no Supremo Tribunal Federal: desafios e perspectivas", em Consensualidade no STF; Georges Abboud e Trícia Navarro - coords. São Paulo: Thomson Reuters. 2025. pp. 205-225 - sem destaques no original).

No presente caso, deve ser dado tratamento de processo estrutural à presente controvérsia. Com relação ao processo estrutural, o princípio da congruência e a vedação ao julgamento *extra petita*, trago esclarecimentos ancorados na dogmática processual contemporânea.

Cuidando-se de processo estrutural, o pedido deve ser interpretado levando em consideração o conjunto das postulações a partir da característica estrutural do problema, porquanto as medidas estruturantes integram o objeto litigioso do processo, o qual "[...] é composto pelos pedidos formulados pelas partes, à luz dos fundamentos em que se baseiam" (DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil-v. 2: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória*. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021 p. 473).

Nessas condições, questões estruturais pressupõem "[...] a flexibilidade da congruência objetiva e da estabilização da demanda supõe que a interpretação do pedido (art. 322, §2º, CPC) leve em consideração a complexidade do litígio estrutural (...). É fundamental admitir, nos processos estruturais, certa 'plasticidade da demanda'" (DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan/mar. 2020, pp. 101 a 136).

A propósito:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA. DIREITO SOCIAL À SAUDE (CF, ARTS. 6º e 196). PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS. CONTROVERSA SOBRE O CUSTEIO DE UTI NOS ESTADOS-MEMBROS. DEVER DA UNIÃO DE PROVER OS ENTES SUBNACIONAIS NA EXECUÇÃO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS SANITÁRIAS. PERDA DE OBJETO PARCIAL DA DEMANDA. PEDIDO REMANESCENTE JULGADO PROCEDENTE PARA DETERMINAR QUE A UNIÃO PRESTE SUPORTE TÉCNICO E FINANCEIRO PARA A EXPANSÃO DA REDE DE UTI NO ESTADO REQUERENTE DURANTE O PERÍODO DE EMERGÊNCIA SANITÁRIA. **CARACTERÍSTICA ESTRUTURAL DA DEMANDA. INTERPRETAÇÃO DO PEDIDO PARTIR DO CONJUNTO DAS POSTULAÇÕES. DECISÃO EXTRA PETITA OU ULTRA PETITA. NÃO OCORRÊNCIA.** OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO INEXISTENTES. EMBARGOS NÃO ACOLHIDOS.

1. O acórdão embargado solucionou o ponto controvertido de maneira clara, nos termos dos pedido e da causa de pedir, sem qualquer ambiguidade ou contradição quanto à condenação da embargante. Em particular, reconheceu a perda parcial de objeto, na parte voltada à autorização (habilitação) de leitos de UTI destinados a pacientes com COVID-19 e, na parte remanescente, julgou procedente o pedido para determinar que a União (embargante) preste suporte técnico e apoio financeiro para a expansão da

rede de UTI no Estado (embargado) durante o período de emergência sanitária. Obscuridade inexistente.

2. A causa foi julgada dentro dos limites objetivos da lide, definidos pelo pedido e pela causa de pedir. Não se concedeu à parte mais do que o postulado e não se analisou fatos estranhos à petição inicial. Há referibilidade entre o quanto pleiteado e o quanto decidido. Inexistência de decisão extra petita ou ultra petita.

3. O inconformismo da parte com a decisão que lhe foi desfavorável não colhe quaisquer das hipóteses elencadas no art. 1.022 do CPC e no art. 337 do RISTF.

4. Embargos de declaração rejeitados.

(ACO 3474 ED, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 09-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 16-03-2022 PUBLIC 17-03-2022 - sem destaques no original)

E, ainda, há entendimento do STJ no sentido de que "[...] *diante de uma causa estrutural, é devida e adequada a flexibilização do princípio da congruência, já consagrado jurisprudencialmente no caso do trânsito das possessórias a indenizatórias, bem como a adoção de técnica de implementação escalonada das disposições jurisdicionais*" (REsp n. 1.637.991/AL, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 20/5/2025, DJEN de 26/5/2025). Vejamos :

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. TERRA INDÍGENA. POSSESSÓRIA. CONVERSÃO EM INDENIZATÓRIA. JULGAMENTO ALHEIO AO PEDIDO. INOCORRÊNCIA. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. INDENIZAÇÃO DE BENFEITORIAS. DESOCUPAÇÃO PELOS NÃO INDÍGENAS. PRAZO RAZOÁVEL. POSSIBILIDADE. PROCESSO ESTRUTURAL. VÍCIO DE FUNDAMENTAÇÃO. INOCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE DA UNIÃO. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA SENTENÇA. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO NA VIA ELEITA. SÚMULA N. 284/STF. RECURSOS ESPECIAIS DESPROVIDOS, NO QUANTO CONHECIDOS.

[...]

2. É possível a conversão da ação possessória (reintegração pedida pelos particulares não indígenas) em indenizatória, quando preexistente ou superveniente o reconhecimento da natureza indígena das terras em questão. Não ocorre julgamento alheio ao pedido (extra petita) em casos assim.

3. A propriedade da União sobre as terras indígenas foi resolvido à luz da Constituição e não é objeto de disputa entre as partes.

Ausente o interesse recursal no ponto, que tampouco poderia ser revisto em recurso especial.

4. A responsabilidade da União pelas medidas aplicadas na sentença são fundamentadas diretamente em norma constitucional, também não podendo ser analisada neste recurso especial. Além disso, as normas invocadas do decreto não possuem comando normativo apto a desconstituir o disposto pela origem, incidindo na Súmula n. 284/STF.

5. A sentença que impõe de forma cautelosa e ponderada o cumprimento progressivo de medidas, visando o alcance da situação ideal prevista na lei em prazo razoável, não viola essa própria previsão normativa que busca implementar. Ao contrário, a concretiza, com aplicação adequada dos princípios regedores do direito processual estruturante. A implementação escalonada de medidas jurisdicionais visando desaguar na disposição legal (no caso, exclusividade da posse indígena em 180 dias) não nega vigência à lei.

6. Recursos especiais das autarquias desprovidos. Recurso especial da União conhecido em parte e, nessa extensão, desprovido.

Do precedente citado, extrai-se:

A controvérsia tem origem na ação de reintegração de posse ajuizada contra a União, a FUNAI e povo indígena. Os autores, não indígenas, alegaram esbulho praticado por indígenas em sua propriedade rural, então requereram a reintegração de posse. A sentença, contudo, julgou improcedente o pedido possessório, reconhecendo a área como terra indígena tradicionalmente ocupada e determinou o reassentamento dos autores e sua indenização pelas benfeitorias realizadas. O Tribunal confirmou a sentença, destacando a legalidade da demarcação das terras indígenas pela FUNAI e a responsabilidade do INCRA pelo reassentamento dos autores, em prazo assinalado.

A sentença confirmada pelo acórdão não comporta crítica, senão elogiosa, por considerar, conscientemente ou não, a necessidade de condução estrutural da causa. São características desse tipo de processo: a multipolaridade (no caso, Incra, Funai, União, indígenas e ocupantes); a complexidade (bem delineada na sentença acima transcrita); e a prospectividade da disposição judicial (menos evidente no caso concreto, mais pontual, mas nem por isso descaracterizante de sua natureza estrutural).

Diante de uma causa estrutural, é devida e adequada a flexibilização do princípio da congruência, já consagrado jurisprudencialmente no caso do trânsito das possessórias a indenizatórias, bem como a adoção de técnica de implementação escalonada das disposições jurisdicionais.

A formulação de uma sentença estrutural, como no caso, demanda maior energia da pessoa julgadora e conhecimentos sólidos não só da causa fático-jurídica específica, mas do contexto mais amplo da questão litigiosa, sendo nada menos que adequada a estipulação de passos progressivos, específicos e temporalmente razoáveis para o alcance da solução jurídica já antevista, e desde logo fixada, pelo magistrado sentenciante.

As medidas progressivas visam exatamente promover a desocupação segura, física e juridicamente, a todos os envolvidos, para alcançar a previsão normativa de ocupação exclusiva e permanente dos indígenas sobre a terra. O dispositivo da sentença não contraria ou nega vigência à lei, senão impõe seu cumprimento, embora de forma diferida e progressiva, com prazo razoável para implementação definitiva da condição de ocupação exclusiva prevista em lei.

Convém destacar que a sentença ao declarar o dever de ocupação exclusiva dos indígenas não corresponde à imediata retirada dos ocupantes não indígenas da área, que, ademais, já convivem há algum tempo, por força de determinação judicial provisória.

A previsão cautelosa e ponderada do juízo configura verdadeira aplicação concreta dos princípios regedores do direito processual estruturante, que visa a efetivação das políticas públicas à luz da razoabilidade, promovendo a pacificação social sem qualquer supressão de direitos.

Destarte, a fixação de prazo para imissão de posse de indígenas, bem como para a desocupação pelos não indígenas de área reconhecida como terra indígena tradicionalmente ocupada não caracteriza desrespeito ao caráter declaratório do procedimento de demarcação (art. 6º do Decreto n. 1.775/1996; e art. 25 da Lei n. 6.001/1973). (sem destaques no original).

Assim, a melhor solução a ser adotada no caso em exame consiste não simplesmente na emissão de um comando condenatório único; ao contrário, como o problema é altamente complexo, a solução também há de sê-lo. Mais detalhado, mas

menos ambicioso que um comando jurisdicional concentrado, será que se permita a elaboração multipolar da solução e seu acompanhamento pelo juízo da execução.

Desse modo, a reforma do acórdão recorrido deve caminhar no sentido de determinar ao Estado de São Paulo que elabore um plano dialógico destinado à elaboração do protocolo de atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, o qual deverá ser apresentado, acompanhado e aprovado pelo Juízo da execução, observando-se, no mínimo, as seguintes diretrizes:

(1) elaboração de um diagnóstico inicial pelo ente federativo estadual, a ser apresentado ao Juízo *a quo*, no prazo de 60 (sessenta) dias corridos, com o levantamento dos problemas estruturais relacionados à atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo em policiamento ostensivo de manifestações públicas;

(2) elaboração de um protocolo de atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, em atos e manifestações públicas, a ser apresentado ao Juízo *a quo*, no prazo subsequente de 60 (sessenta) dias corridos, contendo as seguintes orientações técnicas mínimas:

(a) como regra geral, abster-se de impor condições ou limites de tempo e lugar às reuniões e manifestações públicas;

(b) abster-se de usar arma de fogo, inclusive com munição de elastômero, por policiais atuando no acompanhamento e fiscalização de manifestações, salvo nas hipóteses legais cabíveis;

(c) identificar todos os policiais atuando em acompanhamento de manifestações públicas com nome e patente, de forma visível, além de outras formas de identificação visíveis à distância;

(d) indicar negociador civil, que deverá ser responsável pela coordenação e diálogo do líder dos manifestantes com o comando policial, marcado pela permanente comunicação pessoal entre seus integrantes;

(e) comunicar eventual decisão administrativa de dispersão da manifestação, tomada pelo Comandante da Polícia Militar responsável pela operação de policiamento, aos manifestantes, por meio que permita a compreensão imediata da ordem, conferindo-se tempo razoável para sua compreensão e acatamento;

(f) estabelecer regras que regulamentem as hipóteses para a utilização de gás lacrimogêneo e bombas de efeito moral para dissolver aglomerações, observados os princípios constitucionais e legais para a adoção desses mecanismos;

(g) reservar a atuação da Tropa de Choque da Polícia Militar do Estado de São Paulo, para atuação somente após a decisão administrativa de dispersão e nos casos que a gravidade assim exigir;

(h) abster-se de impedir qualquer cidadão de captar imagem e som de seus agentes em atuação.

(i) Elaborar um plano de capacitação e treinamento para os Policiais Militares do Estado de São Paulo.

(3) o protocolo deverá estabelecer um novo conjunto de princípios para segurança pública paulista, orientado para o respeito à cidadania e à dignidade humana: à promoção da liberdade, da justiça e do bem público; a proibição da discriminação por razão de origem, raça, estado civil, sexo, orientação sexual, idade, cor, religião, deficiência física ou psíquica e quaisquer outras características pessoais ou sociais; a defesa das instituições democráticas;

(4) após a apresentação do protocolo previsto no item (2), o juízo da execução deverá promover a participação de entidades atuantes na área da segurança pública e da defesa das instituições democráticas e dos direitos humanos, por intermédio da apresentação de sugestões e críticas e,

preferencialmente também por audiências públicas, a fim de colher subsídios para a elaboração das melhores práticas. Como exemplo dessas instituições devem ser consideradas, dentre outras: Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria do Estado, Polícias Civil e Militar, Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Brasileira de Imprensa, universidades (por exemplo, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo - NEV-USP) e instituições como Instituto Sou da Paz, Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Centro de Estudos de Segurança e Cidadania; Conectas Direitos Humanos; Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos; Pacto pela Democracia;

(5) para o cumprimento dos prazos e a garantia do bom andamento da elaboração do plano, poderão ser realizadas audiências periódicas pelo juízo da execução, podendo ainda, se necessário, haver flexibilização de prazos, fixação de multas por descumprimento, seu aumento ou diminuição em caso de necessidade e outras medidas, até a concretização do plano e sua implementação;

(6) outras medidas não enumeradas na petição inicial ou neste rol de diretrizes poderão ser abordadas, incluídas no plano e exigidas, ainda que não pedidas na inicial porque surgidas após a propositura da ação, como o monitoramento por câmeras corporais ou câmeras de reconhecimento facial, dentre outras.

IX - Dispositivo:

Ante o exposto, dou provimento ao agravo interno para conhecer parcialmente do recurso especial da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a ele dar parcial provimento para julgar parcialmente procedente os pedidos da ação civil pública e condenar o Estado de São Paulo a elaborar um plano dialógico destinado à elaboração do protocolo de atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, o qual deverá ser apresentado, acompanhado e aprovado pelo Juízo da execução, nos termos da fundamentação acima.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2022/0034409-2

PROCESSO ELETRÔNICO

AgInt no
AREsp 2.068.297 /
SP

Número Origem: 10160191720148260053

PAUTA: 16/06/2026

JULGADO: 16/06/2026

RelatorExmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DAVI QUINTANILHA FAILDE DE AZEVEDO - DEFENSOR PÚBLICO -
SP333925
AGRAVADO : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORA : ANA PAULA MANENTI DOS SANTOS E OUTRO(S) - SP131167
INTERES. : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
OUTRO NOME : CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADVOGADO : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(S) - SP252259
ADVOGADA : PALOMA GOMES - DF038995

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Garantias Constitucionais

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
DAVI QUINTANILHA FAILDE DE AZEVEDO - DEFENSOR PÚBLICO -
SP333925
AGRAVADO : ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORA : ANA PAULA MANENTI DOS SANTOS E OUTRO(S) - SP131167
INTERES. : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
OUTRO NOME : CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADVOGADO : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO E OUTRO(S) - SP252259
ADVOGADA : PALOMA GOMES - DF038995

SUSTENTAÇÃO ORAL

Manifestou-se, pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, o Exmo. Sr. Subprocurador-Geral da República, o Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu provimento ao agravo interno, para conhecer parcialmente do recurso especial da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2022/0034409-2

PROCESSO ELETRÔNICO

**AgInt no
AREsp 2.068.297 /
SP**

e a ele dar parcial provimento para julgar parcialmente procedente os pedidos da ação civil pública e condenar o Estado de São Paulo a elaborar um plano dialógico destinado à elaboração do protocolo de atuação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, o qual deverá ser apresentado, acompanhado e aprovado pelo Juízo de origem, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.