

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO PRESIDENTE DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL**, com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral por meio da Resolução nº 22.083, de 15 de setembro de 2005, com sede e foro em Brasília (DF), SCS, Bloco 5, Loja 80, CEP 70.305-000, inscrito no CNPJ sob o nº 06.954.942/0001-95, representado por seu Presidente Nacional Raimundo Luiz Silva Araújo, brasileiro, inscrito no CPF sob nº 212.951.582-72, residente e domiciliado em Brasília/DF, por meio de seus advogados que assinam *in fine*, com instrumentos de mandato com poderes específicos anexos, vem, perante Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 102, § 1.º e 103, inciso VIII, da Constituição Federal, nos arts. 319 ao 321 do Novo Código de Processo Civil e na Lei 9.882/99, propor a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL**

em face de ato da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, órgão ligado à Administração direta do Estado de São Paulo, que emitiu o Parecer AJG nº 193/2016, pelos fundamentos a seguir expostos:

## **1 – DA SUBSIDIARIEDADE**

De início, insta salientar que por conta da exigência prevista no art. 4º, § 1.º, da Lei 9.882/99, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) só pode ser utilizada quando não houver outro meio eficaz para sanar a lesividade impugnada.

No caso em tela, o Parecer emitido pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo afronta, como se verá, preceitos fundamentais resguardados pela Carta Magna e não há, no ordenamento pátrio, qualquer outro instrumento apto ao controle de constitucionalidade direto de atos administrativos praticados por órgãos estaduais, que não a ADPF. Justifica-se, destarte, a adoção desse procedimento para a obtenção do provimento jurisdicional ora almejado.

## **2 – DO ATO IMPUGNADO**

O Parecer AJG nº 193/2016 foi emitido pela Procuradoria Geral de São Paulo (PGE-SP) em resposta ao ofício enviado pela Secretaria de Segurança Pública (SSP-SP) que questionava o órgão acerca da possibilidade jurídica de reintegrar a posse de próprios da Administração esbulhados sem a necessidade do emprego dos institutos possessórios. Explicitaremos, a seguir, os fatos que motivaram o questionamento feito pela SSP-SP e, posteriormente, os fundamentos jurídicos utilizados pela PGE-SP para lastrear seu entendimento.

A presente ação não é um mero exercício dialético acerca de um parecer jurídico, mas prende-se a repercussão nefasta de tal parecer e a disseminação de suas orientações, que inovaram no ordenamento jurídico e culminaram em atos de cumprimento, pelos demais órgãos do Estado, dos juízos emitidos - notadamente os órgãos estaduais ligados a segurança pública. O parecer jurídico e suas consequências são, como se verifica dos

argumentos a seguir, deletérios de princípios e fundamentos constitucionais fundantes do Estado brasileiro.

Cuida-se de ato do poder público - ato da Administração não normativo com efeitos generalizantes e abstratos - passível de arguição autônoma.

## **2.1 – DOS FATOS QUE MOTIVARAM O OFÍCIO DA SSP-SP**

O questionamento feito pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo é motivado pelo crescente número de “invasões” a prédios públicos por “motivos políticos”, o que diz respeito, notadamente, às ocupações das Escolas Estaduais no segundo semestre de 2015 e, recentemente, das Escolas Técnicas e do Centro Paula Souza;

O então Secretário de Segurança aduz que a principal solução jurídica empregada para cessação do esbulho tem sido as ações de reintegração de posse, com pedido liminar. Contudo, o caráter das ocupações estaria desvirtuando a discussão jurídica no âmbito dessas ações, que passam a abarcar questões políticas e, dessa forma, acabam por atrasar a recuperação da posse dos imóveis, o que acarretaria em sério prejuízo à Fazenda e à população;

Como exemplo desse atraso, o ofício cita a decisão do Juiz responsável pela central Mandados Judiciais das Varas da Fazenda Pública da Capital que, “*não obstante agir como mero executor de mandado de reintegração*” expedido pela 14ª Vara da Fazenda Pública, inovou ao impor “*condições extravagantes*” para o cumprimento da liminar para cessação do esbulho na posse do Centro Paula Souza, como o emprego de força policial desarmada e o comando pessoal do Secretário de Segurança Pública. A “*inovação*” motivou impetração de um Mandado de Segurança, com liminar deferida;

Em razão disso, o Secretário entende que a judicialização da questão possessória deveria ser uma opção do Estado, que teria a prerrogativa de se valer do desforço necessário na defesa da posse, previsto pelo art. 1.210, § 1.º, do Código Civil<sup>1</sup>, sempre que julgar necessário. O ofício, então, busca confirmar o entendimento com base no parecer da PGE.

## **2.2 – DO PARECER DA PGE**

O Parecer ora impugnado foi dividido em duas partes. Na primeira, assinada pelo Procurador Adalberto Robert Alves, Assessor Chefe da Assessoria Jurídica do Gabinete, são expostos os fundamentos jurídicos que lastreiam o documento. Já na segunda, assinada pelo Procurador Geral do Estado, Elival da Silva Ramos, há uma breve explanação dos fatos que ensejaram a mudança de orientação da PGE e instruções às Secretarias de Estado sobre como proceder em caso de ocupação de algum de seus imóveis. A seguir, serão tecidos breves comentários sobre cada uma das partes, a fim de fornecer um panorama geral acerca do documento que se busca atacar com a presente ação.

### **2.2.1 – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PARECER**

De início, o Parecer delimita seu objeto de análise, tendo por base a classificação tricotômica de bens públicos, presente do art. 99 do Código Civil<sup>2</sup>, às questões possessórias concernentes aos *bens de uso*

---

<sup>1</sup> Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§ 1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

<sup>2</sup> 2 Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

*especial*, que, ao submeterem-se aos ditames do Direito Público, atraem a incidência da **autoexecutoriedade** dos atos administrativos.

Como consequência desse atributo, a defesa da posse do patrimônio público, em caso de esbulho ou turbação, poderia ser feita pela própria Administração, que **prescindiria de autorização judiciária para tanto e poderia atuar em qualquer tempo**, não obedecendo a limitação temporal (“...contato que o faça logo;”) presente no art. 1.210, § 1.º, do Código Civil, já que sua prerrogativa não decorreria desse dispositivo – que seria aplicado somente às relações possessórias privadas – mas do regime publicístico que disciplina as relações dominiais do Poder Público.

Em seguida, colaciona julgados e textos doutrinários favoráveis à autotutela dominial da Administração. Entre esses textos, estão o artigo “*Da Autotutela Administrativa*”, escrito por José Cretella Júnior em 1972 – auge da Ditadura Militar que governou o país entre 1964 e 1985 – e um trecho do manual de Direito Administrativo de Marcello José das Neves Alves Caetano, proeminente jurista português ligado ao regime salazarista.

## **2.2.2 – DA ORIENTAÇÃO DA PGE-SP ÀS SECRETARIAS DE ESTADO**

Na parte final do Parecer, após delinear as razões de direito que ensejaram a mudança de entendimento em relação à necessidade de tutela jurisdicional na reintegração da posse de próprios da Administração ocupados por particulares, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo passa orientações às Secretarias de Estado de como proceder em caso de futuras ocupações – efeito concreto, generalizante e abstrato.

Essas instruções evidenciam que o Governo do Estado não enxerga as ocupações como movimentos legítimos e, em razão disso, procura atingir dois principais escopos ao lidar com a questão, quais sejam: i)

---

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

solucionar o “problema” o mais rápido possível e sem qualquer espécie de diálogo com os manifestantes; ii) silenciar o movimento com a punição de seus membros, tanto pela via judicial – com a instauração de inquéritos para apuração dos eventuais crimes cometidos durante a ocupação – quanto pela administrativa, com a instauração de procedimentos disciplinares nas escolas em que os ocupantes estudam.

Os trechos destacados a seguir demonstram, de forma patente, os dois escopos identificados:

**Escopo 1:** *“Diante da autêntica “banalização” nas ocupações de imóveis afetados a serviços públicos no Estado de São Paulo, sob o falso pretexto de que se trata do exercício da liberdade de manifestação do pensamento ou do direito de reunião, recomenda esta Procuradoria Geral do Estado que as Secretarias de Estado, agindo em conjunto com a Secretaria da Segurança Pública, alterem a sistemática até aqui adotada, de solicitar a este órgão de advocacia pública a obtenção em juízo de ordens de reintegração de posse. **A par da maior demora na recuperação da posse administrativa, sujeitam-se essas ações possessórias à falta de uniformidade típica do sistema jurisdicional brasileiro, variando excessivamente as cautelas impostas pelos magistrados para o cumprimento das ordens de reintegração. Por vezes, o que temos assistido é a transformação das audiências de conciliação, por si sós incompatíveis com a presteza na execução da ordem judicial, nesses casos, em cenário para a apresentação de reivindicações por grupos que, ao contrário do que se poderia supor, não se interessam em manter um diálogo constante e produtivo com a Administração, na busca da melhoria das condições de prestação dos serviços públicos.**”*(grifei). (p. 27 do Parecer AJG nº 193/2016).

**Escopo 2:** *“Alerto, por fim, que as desocupações por meio da adequada ação administrativa não esgotam o elenco de providências a serem tomadas pelas Secretarias de Estado que tiveram imóveis sob sua administração invadidos, **havendo a necessidade de registrarem boletim de ocorrência perante a repartição policial competente sempre que algum crime (por exemplo, de dano ou furto), em tese, tenha sido praticado pelos invasores.** O inquérito policial deve ser acompanhado pela Pasta, informando a esta Procuradoria Geral no caso de haver processo criminal instaurado, para a devida habilitação como assistente de acusação. Ademais, se danos foram produzidos pela ocupação ilícita devem ser indenizados ocupantes ou seus responsáveis legais, para o que imprescindível se faz a sua identificação*

*precisa pelos agentes públicos que administram o próprio invadido.*

*Por último, há também que se atentar para o peculiar regime jurídico que, por vezes, vincula os ocupantes ao serviço público afetado por sua atuação ilícita. No caso de estudantes da rede pública, existe um conjunto de normas disciplinares que incidem nessas situações, a demandar, de igual modo, a **instauração dos correspondentes procedimentos administrativos.**” (grifei). (pp. 28/29 do Parecer AJG nº 193/2016).*

Outro ponto que chama atenção na parte final do Parecer é a prescindibilidade da presença do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares no acompanhamento da operação, mesmo se tratando de ocupações feitas por estudantes menores de idade:

*“O modo de operacionalização do apoio da força policial deve ser encontrado, de forma conjunta, em deliberação das autoridades da Secretaria afetada pelas ocupações e da Secretaria de Segurança Pública, em que avultam as atribuições do Comando da Polícia Militar. **Se não houver prejuízo à efetividade das medidas de desocupação,** é conveniente que sejam acompanhadas por representantes dos Conselhos Tutelares e do Ministério Público, quando, dentre os ocupantes, existam menores de idade.” (grifei). (p. 28 do Parecer AJG nº 193/2016).*

### **3 – DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS AFRONTADOS**

Por entender que a Administração Pública pode, mesmo sem qualquer amparo na legislação, reintegrar, a qualquer tempo, a posse de bens públicos ocupados sem a necessidade de socorrer-se do Poder Judiciário, o Parecer emitido pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo fere frontalmente preceitos fundamentais ao Estado Democrático de Direito, presentes na Constituição da República Federativa do Brasil, como será demonstrado.

### 3.1 – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA

O ato impugnado entende que, por conta da **autoexecutoriedade** dos atos administrativos, o Poder Público, no exercício da **autotutela**, prescinde de tutela jurisdicional para reintegrar a posse de bens de uso especial ocupados por particulares, podendo atuar por conta própria e a qualquer tempo, não devendo observar o limite temporal presente no art. 1.210, § 1.º, do Código Civil.

Contudo, como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a autoexecutoriedade não existe em todos os atos administrativos; ela só é possível “**quando expressamente prevista em lei**” ou “**quando se trata de medida urgente que, caso não adotada de imediato, possa ocasionar prejuízo maior para o interesse público**”<sup>3</sup>.

A necessidade de previsão legal como requisito da autoexecutoriedade decorre do princípio da legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição. Vale ressaltar que no caso em tela é aplicável o princípio da legalidade estrita, o que significa que, ao contrário do particular (que pode, por conta da autonomia da vontade, fazer tudo o que a lei não proíbe), à Administração Pública só é permitido fazer o que a lei expressamente estipula<sup>4</sup>.

É de rigor destacar, ainda, que, como bem pontua Di Pietro, este “*princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais*”<sup>5</sup>.

No âmbito dos atos administrativos, esse princípio manifesta-se por meio da **tipicidade**, atributo que determina que o ato administrativo deve corresponder a figuras previstas pelo ordenamento como

---

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 202

<sup>4</sup> “Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da **autonomia da vontade**, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe”. (grifos da autora) Op. Cit., p. 65.

<sup>5</sup> Op. Cit., p. 64.

aptas a produzir determinados resultados, ou seja, para cada finalidade almejada pela Administração, deve existir um ato definido em lei.

Sobre o tema, Di Pietro pontua que:

*“Trata-se de decorrência do princípio da legalidade, que afasta a possibilidade de a Administração praticar atos inominados; estes são possíveis para os particulares, como decorrência do princípio da autonomia da vontade.*

*Esse atributo representa uma garantia para o administrado, pois impede que a Administração pratique atos dotados de imperatividade e executoriedade, vinculando unilateralmente o particular, sem que haja previsão legal; também fica afastada a possibilidade de ser praticado ato totalmente discricionário, pois a lei, ao prever o ato, já define os limites em que a discricionariedade poderá ser exercida”<sup>6</sup>.*

O Parecer, contudo, assevera que é uma faculdade da Administração optar pelo emprego dos interditos possessórios ou reintegrar a posse de bens ocupados por conta própria, fazendo com que a escolha do modo de defesa da posse seja uma discricionariedade conferida ao Poder Público. Faz-se necessário, portanto, o esclarecimento acerca da diferenciação entre atos administrativos vinculados e discricionários. Para tanto, destaco, mais uma vez, os ensinamentos de Di Pietro:

*“Para o desempenho de suas funções no organismo Estatal, a Administração Pública dispõe de poderes que lhe asseguram posição de supremacia sobre o particular e sem os quais ela não conseguiria atingir os seus fins. Mas esses poderes, no Estado de Direito, entre cujos postulados básicos se encontra o princípio da legalidade, são limitados pela lei, de forma a impedir os abusos e as arbitrariedades a que as autoridades poderiam ser levadas.*

*Isto significa que os poderes que exerce o administrador público são **regrados** pelo sistema jurídico vigente. Não pode a autoridade ultrapassar os limites que a lei traça à sua atividade, sob pena de ilegalidade.*

*No entanto, esse regramento pode atingir os vários aspectos de uma atividade determinada; neste caso se diz que o poder da Administração é **vinculado**, porque a lei não deixou opções; ela estabelece que, diante de determinados requisitos, a Administração deve agir de tal ou qual forma. (...)*

*Em outras hipóteses, o regramento não atinge todos os aspectos da atuação administrativa; a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo*

---

<sup>6</sup> Op. Cit. pp. 203/204.

*que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito. Nesses casos, o poder da Administração é **discricionário**, porque a adoção de uma ou outra solução é feita segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios da autoridade, porque não definidos pelo legislador*<sup>7</sup>. (grifos da autora).

É evidente, portanto, que caso a Administração tivesse a prerrogativa de defender por conta própria a posse dos bens públicos, sem a necessidade de prévia tutela jurisdicional, esse poder deveria estar previsto no ordenamento, sob pena de ferir frontalmente o princípio da legalidade e o atributo da tipicidade dos atos administrativos, que, como bem apontado pela doutrina em destaque, devem ser previstos em lei, quer sejam discricionários ou vinculados.

Desta feita, como não há previsão legal que discipline a prerrogativa, a Administração Pública deve acionar o Poder Judiciário, por meio dos interditos possessórios, para que possa retomar a posse de bens públicos de uso especial eventualmente ocupados. Caso contrário, estaria invadindo matéria reservada à jurisdição. O entendimento do Parecer, portanto, por entender que a defesa dominial da Administração independe de previsão legal ou autorização judiciária, faz desse atributo dos atos administrativos verdadeiro poder absoluto, incompatível com o Estado Democrático de Direito.

### **3.2 – DA VIOLAÇÃO À CIDADANIA, À LIBERDADE DE MANIFESTAÇÃO E À INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO**

Como bem apontado quando foi analisada a parte final do Parecer, o Governo do Estado de São Paulo não enxerga as ocupações como movimentos legítimos de setores da sociedade civil. Por conta disso, procura deslegitima-los e resolver o “problema” o mais rápido possível, com a reintegração da posse dos prédios ocupados e a penalização dos manifestantes. Dessa forma, a Administração do Estado de São Paulo atenta contra preceitos fundamentais previstos na ordem constitucional, como será demonstrado.

---

<sup>7</sup> Op. Cit. pp 213/214.

A República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1.º, inciso II, da Constituição Federal, tem como um de seus princípios fundamentais a **cidadania**, que diz respeito ao exercício de direitos e deveres por um indivíduo e à obrigação do Estado de garantir que esse exercício se dê de modo pleno. O parágrafo único do mesmo dispositivo determina, ainda, que **todo poder emana do povo**, que pode exercê-lo tanto por meio de representantes eleitos, como **diretamente**. Destarte, o constituinte elegeu como um dos princípios da nossa democracia a **cidadania participativa**.

Uma das formas mais eficazes de concretizar esse princípio é o Estado garantir formas de participação dos cidadãos nos atos e decisões da Administração Pública, ouvindo suas queixas, avaliações e apresentando propostas para solucionar as questões apontadas. Contudo, essa não é uma prática muito adotada pelo Governo do Estado de São Paulo, já que os estudantes, após terem suas tentativas de comunicação com a Administração ignoradas<sup>8</sup>, viram nas ocupações das escolas a última alternativa para garantir que suas reivindicações seriam ao menos ouvidas, de forma a exercer sua cidadania participativa.

Sobre a falta de abertura ao diálogo na solução de conflitos por parte do Governo do Estado de São Paulo, destaco a Nota Pública emitida pelo Sindicato dos Procuradores do Estado de São Paulo – SINDIPROESP –, que, por discordar do posicionamento oficial adotado pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, assim se manifesta:

**“NOTA PÚBLICA**

***Considerando que são princípios, estatutariamente informadores de seus atos, ações e lutas***

---

<sup>8</sup> Depoimento do estudante da escola E.E. Diadema, Carlos Ramiro, em que afirma que “a ocupação foi uma coisa que os estudantes tiveram de fazer de último refúgio, porque chegou a um ponto, que foi uma pressão tão grande do Governo, que os estudantes não tiveram saída. A única opção foi ficar dentro da escola”. Vídeo com o depoimento presente no link <https://www.facebook.com/midiaNINJA/videos/644295259061956/>. Acesso em 17/05/2016.

Sobre as tentativas frustradas de comunicação com a Administração, é possível destacar, também, o manifesto elaborado em assembleia, em 29/11/2015, pelos ocupantes da escola Caetano de Campos, no centro de São Paulo, em que os estudantes ressaltam que “em sucessivas manifestações públicas buscaram o diálogo com o governo Alckmin logo que foi anunciado o projeto de reorganização e que, mantida a intransigência, as ocupações foram a última alternativa que encontraram”. Matéria jornalística sobre a assembleia e o manifesto presente no link <http://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2015/11/em-assembleia-estudantes-decidem-intensificar-ocupacoes-e-lancam-manifesto-3932.html>. Acesso em 17/05/2016.

- (i) o fomento da participação ativa da sociedade na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas,*
- (ii) o restabelecimento dos direitos que tenham sido suprimidos, reduzidos ou violados por ato de autoridade, e*
- (iii) o respeito absoluto aos valores decorrentes do Estado Democrático de Direito e aos direitos fundamentais da pessoa humana,*

*O SINDIPROESP vem tornar pública a sua preocupação com os termos da orientação, encaminhada pelo Sr. Procurador Geral do Estado à Administração Pública estadual a propósito da forma e das providências recomendadas aos gestores públicos para as desocupações de próprios do Estado, em especial das escolas públicas ocupadas por estudantes secundaristas.*

*É princípio constitucional da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Inequivocamente, não se atende a esse postulado fundamental quando se prescinde do diálogo entre governo e sociedade, para impor tão somente a ordem ditada pelo Poder.*

*Governar – este o sentido do princípio fundamental em questão – é ato bem mais complexo que impelir o corpo social a obedecer. Governar é dialogar, convencer e conquistar a confiança necessária para que as pessoas, voluntariamente, e não manu militari, vivam em harmonia. O manejo autoritário e intimidatório da ordem jurídica, nesse contexto, é incompatível com o Estado Democrático de Direito, prejudica a governabilidade, ofende e inquieta a sociedade. Tanto assim que, em audiência ocorrida em abril passado, motivada pela atuação do Poder Público paulista em casos de resistência ao programa de reorganização escolar, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos pediu e ouviu explicações do Estado de São Paulo, representado por seu Procurador Geral, Dr. Elival da Silva Ramos. O SINDIPROESP, entidade representativa dos advogados públicos do Estado de São Paulo, manifesta, ademais, perplexidade diante do comando emitido pelo Procurador Geral do Estado de São Paulo aos gestores públicos estaduais para que deixem de buscar a assistência jurídica da Procuradoria Geral do Estado nas situações de ocupação de prédios públicos. Essa orientação, que simultaneamente afasta a via judicial e recusa prestação de serviço própria da Advocacia do Estado, lança o administrador público à própria sorte na solução de casos reais de conflito e ignora o papel da Advocacia Pública na composição de litígios. Não é dado à Procuradoria Geral do Estado abdicar da função mediadora, expressa e especificamente atribuída à instituição, a teor da Lei Federal nº 13.140/2015 (Lei da Mediação). Aliás, a própria Comissária Internacional de Direitos Humanos, Margarete Macaulay, cobrou o exercício dessa atribuição na audiência referida, quando sugeriu que, “em vez de recorrer à força, o*

*governo tivesse enviado o próprio procurador-geral para negociar com os estudantes*<sup>9</sup>.

A nota destaca outra característica relevante no modo como o Governo do Estado vem tratando as manifestações contrárias às suas posições: **a violência**. Além de recusar o diálogo com setores da sociedade que questionem suas decisões, a Administração do Estado de São Paulo tem o costume de recorrer à força policial para reprimir, muitas vezes com o uso abusivo da violência, tais manifestações<sup>10</sup>, o que é incompatível com o princípio constitucional da cidadania.

Vale mencionar, ainda, que a Administração não pode tratar as ocupações como simples questões possessórias que ensejariam a excepcionalidade da autotutela dominial, uma vez que esses movimentos, como já bem destacado, foram a única forma encontrada por seus membros de exercerem de modo pleno sua garantia fundamental de liberdade de manifestação, prevista no art. 5.º, inciso IV, da Carta Magna.

Em vista disso, como as ocupações das escolas – principal motivo que ensejou o Parecer da PGE-SP – estão relacionadas com o exercício de um direito fundamental, é de rigor que a questão seja decidida no âmbito judicial. O Poder Judiciário, numa democracia, tem o papel de mediar possíveis conflitos entre a população e a Administração. Como apontado pelo próprio Procurador Geral do Estado, a audiência judicial nas ações

---

<sup>9</sup> Nota publicada no site do SINDIPROESP. Link <http://www.sindiproesp.org.br/>. Acesso em 17/05/2016.

<sup>10</sup> Como bem apontou a Nota Pública destacada, a violência do Estado no trato de manifestações contrárias às suas posições foi criticada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA). Matéria que trata da questão presente no link <http://oglobo.globo.com/brasil/comissao-da-oea-questiona-metodos-da-policia-paulista-19037475>.

Acesso em 17/05/2016.

Ainda sobre a excessiva violência empregada pelo Governo do Estado, destaco as seguintes matérias jornalísticas: *Repressão de Alckmin inaugura nova fase da reorganização escolar*. Link [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/02/politica/1449081055\\_661574.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/02/politica/1449081055_661574.html); *Nenhum PM foi punido desde junho por incidentes em protestos em SP*. Link [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140216\\_investigacao\\_pm\\_protestos\\_mm\\_lgb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140216_investigacao_pm_protestos_mm_lgb); *É política sim, Geraldo*. Link [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/07/opinion/1449493768\\_665059.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/07/opinion/1449493768_665059.html). Todas as matérias citadas foram acessadas em 17/05/2016.

possessórias movidas pelo Poder Público tem sido um dos únicos momentos em que os manifestantes podem apresentar suas reivindicações<sup>11</sup>.

O Judiciário atua, também, no controle dos excessos da Administração. O Governo do Estado de São Paulo, como já mencionado, tem adotado um posicionamento intransigente e violento no trato de manifestações contrárias às suas decisões. O chefe de gabinete da Secretaria da Educação do Estado, Fernando Padula Novaes, chegou a afirmar que seria preciso adotar **“práticas de guerrilha”**<sup>12</sup> para acabar com o movimento dos estudantes que se mobilizaram contra a reorganização do ensino no final do ano passado.

Diante desse quadro, o Poder Judiciário vem adotando medidas no âmbito das ações possessórias referentes às ocupações estudantis para prevenir que a tutela conferida seja executada de forma abusiva pela Administração. Dentre esses requisitos estão o emprego de força policial desarmada e o comando pessoal do Secretário de Segurança Pública.

Contudo, a SSP-SP considerou que tais ponderações são **“condições extravagantes”** e que o Poder Judiciário, ao cumprir seu papel de garantir o diálogo e mediar o conflito, atrapalha a célere recuperação dos imóveis ocupados, o que faz com que o Governo do Estado ignore a necessidade de tutela jurisdicional e resolva o “problema” por conta própria, via *manu militari*. Essa atitude, evidentemente, fere as garantias de livre manifestação (art. 5.º, IV, da CRFB/88) e inafastabilidade da jurisdição (art. 5.º, XXXV), dois princípios basilares do Estado Democrático de Direito.

Sobre o papel do Judiciário no controle dos excessos da Administração e na mediação do diálogo com a sociedade, gostaria de destacar um trecho da Nota Pública, emitida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a respeito das reintegrações de posse das escolas ocupadas sem mandado judicial:

---

<sup>11</sup> “Por vezes, o que temos assistido é a transformação das audiências de conciliação, por si sós incompatíveis com a presteza na execução da ordem judicial, nesses casos, em cenário para a apresentação de reivindicações ...”. Parecer AJG nº 193/2016. p. 27.

<sup>12</sup> *Governo de SP fala em ‘ações de guerra’ contra ocupações em escolas*. Matéria jornalística disponível no link <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/11/governo-de-sp-diz-que-prepara-acoes-de-guerra-contras-ocupacoes-em-escolas.html>. Acesso em 18/05/2016.

*“Ademais, existindo conflito de direitos, não se pode afastar da apreciação do Poder Judiciário a solução do conflito. A evidência do direito violado é um requisito para a autotutela administrativa e, quando está presente a garantia constitucional de manifestação pública, é essencial submeter a questão ao crivo judicial. Não cabe ao administrador, mas ao Judiciário, realizar a ponderação entre os direitos e decidir pela prevalência deste ou daquele no caso concreto.*

*Não se pode admitir que a Administração Pública, no âmbito de sua conveniência, dispense a intervenção do Poder Judiciário quando existir a possibilidade de este proferir decisões que contrariem seus interesses. O exercício da autotutela pelo Estado, por não ser absoluto, não pode se sobrepor ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.*

***O Poder Judiciário tem papel fundamental dentro do Estado Democrático de Direito, que traz uma leitura do Princípio da Separação dos Poderes associada ao sistema de freios e contrapesos, impedindo que um poder exorbite seus limites de competência e aniquile os demais. Tamanha é a relevância da proteção judicial que esta configura, ela mesma, um direito humano consagrado nos principais tratados ratificados pelo Brasil.***

*Inúmeras formas menos gravosas e mais plausíveis de se solucionar tensões sociais que a mera repressão das forças policiais, através do diálogo e participação da população podem ser utilizadas pelo Estado, ainda mais quando os sujeitos envolvidos são adolescentes, titulares de especial proteção do Estado.*

*Ao cabo, a Constituição brasileira é clara ao assinalar que ninguém será privado de suas liberdades (entre elas, obviamente, a de manifestação) e seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV).*

*Assim, considera-se inconstitucional o parecer acima mencionado, motivo pelo qual os Núcleos Especializados da Defensoria Pública do Estado de São Paulo subscritores manifestam-se contrariamente ao parecer emitido pela Procuradoria Geral do Estado e reclamam que onde haja conflitos de direitos seja o Poder Judiciário chamado a intervir”<sup>13</sup>. (grifei).*

Ainda acerca das entidades que se posicionaram contra o ato ora impugnado, destaco um pequeno trecho da Nota Pública emitida pela Seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil:

*“Em se tratando de invasão pacífica e não predatória, de estabelecimento de ensino oficial, por jovens que lá estudam, parece desarrazoado proceder a reintegração manu militari,*

---

<sup>13</sup> Nota pública a respeito das reintegrações de posse das escolas ocupadas por estudantes sem mandado judicial emitida pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo em 17/05/2016. Disponível no link <https://www.facebook.com/DefensoriaPublicaSP/photos/a.132028353534375.24804.130267380377139/1053326238071244/?type=3>. Acesso em 18/05/2016.

*sem a prévia cautela de ordem judicial e, assim, levada a efeito da forma menos violenta possível. O próprio Estado Administração ficará também melhor resguardado, e a sociedade civil mais reconfortada”<sup>14</sup>.*

É salutar, portanto, que a Administração, por entender que a tutela jurisdicional é dispensável à reintegração da posse de escolas ocupadas por estudantes, adota uma postura intransigente de recusa ao diálogo na solução de tensões públicas. Essa prática é incompatível com o Estado Democrático de Direito e fere frontalmente princípios fundamentais previstos na Carta Magna, como a **cidadania**, a **liberdade de manifestação** e a **inafastabilidade da jurisdição**.

Destarte, é de rigor que o Parecer AJG 193/2016, emitido pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo em resposta a ofício encaminhado pela Secretaria de Segurança Pública, seja declarado inconstitucional, por padecer dos vícios apontados pela presente ação, para que a Administração Pública do Estado de São Paulo não ignore o papel do Judiciário na mediação de tensões públicas e na tutela da defesa dos próprios do Estado.

#### **4 – DA MEDIDA LIMINAR**

Em vista da relevância da matéria, pugna-se pela concessão de medida liminar, nos termos do art. 5.º da Lei 9.882/99, para que a eficácia do ato impugnado seja suspensa durante o julgamento deste pleito.

Ressalta-se que estão presentes, no caso, os requisitos para tanto, já que o **fumus boni juris** decorre do fato de o entendimento presente no Parecer AJG 193/2016, como bem demonstrado pela argumentação até aqui desenvolvida, contrariar o princípio da legalidade estrita que disciplina os atos da Administração Pública ao permitir que a defesa da

---

<sup>14</sup> Nota pública - Reintegração de posse das escolas. Emitida pela OAB/SP em 13/05/2016. Disponível em <http://www.oabsp.org.br/noticias/2016/05/nota-publica-reintegracao-de-posse-das-escolas.10859>. Acesso em 18/05/2016.

posse dos bens públicos sem a tutela jurisdicional, mesmo sem haver qualquer previsão normativa nesse sentido.

Da mesma forma, a presença do *periculum in mora* é também patente, uma vez que o ato atacado, apesar de sua clara inconstitucionalidade, foi usado como fundamento na reintegração direta da posse das Escolas Técnicas de São Paulo em 13 de maio de 2016. Diante do risco desse abuso vir a se repetir, justifica-se a concessão da liminar pleiteada, para que a eficácia do ato atacado seja suspensa.

Presentes ao caso, portanto, a urgência e o perigo de lesão grave referidos no §1º do art. 5º da Lei 9.882/99, autorizando o deferimento *inaudita altera pars* e *ad referendum* do Plenário do Tribunal ou o pronto encaminhamento ao julgamento plenário da medida cautelar.

Vale ressaltar, por fim, que não há risco de irreversibilidade do provimento linearmente conferido, tampouco o risco de danos irreparáveis ou de difícil reparação à Fazenda, já que, durante a suspensão da eficácia do Parecer da PGE-SP, a Administração Pública só terá que voltar a adotar a sistemática de defesa da posse de próprios públicos empregada até então, ou seja, deve acionar o Poder Judiciário por meio dos interditos possessórios.

## **5 – DO PEDIDO**

Diante do exposto, requer:

- a) nos termos do art. 5º da Lei 9.882/99, a concessão da medida liminar - com a aplicação do disposto no §1º - antes de audiência ou de manifestação da AGU e PRG, por decisão monocrática, *ad referendum* do Plenário, ou mediante a pronta inclusão do feito em pauta, para que seja determinada a suspensão da eficácia do ato, o Parecer AJG nº 193/2016, até julgamento final da arguição, ante a inconstitucionalidade arguída, e a presença da urgência e do perigo de lesão grave;

- b) a intimação do Procurador Geral do Estado de São Paulo, Elival da Silva Ramos, como autoridade responsável pela prática do ato impugnado, para que, querendo, manifeste-se sobre o mérito da presente ação no prazo legal de dez dias, de acordo com o art. 6º da Lei 9.882/99;
- c) a intimação do Procurador-Geral da República, para emitir seu parecer no prazo legal, nos termos da Lei 9.882/99;
- d) caso entenda necessário, a adoção das providências do §1º do art. 6º da Lei 9.882/99;
- e) requer-se, desde já, a permissão de sustentação oral na Sessão de julgamento da medida cautelar e na sessão de julgamento do mérito da arguição;
- f) a procedência do pedido, reconhecendo, assim, a inconstitucionalidade do Parecer AJG nº 193/2016, emitido pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, pela violação direta a preceitos fundamentais previstos pela ordem constitucional.

Atribui a causa o valor simbólico de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Nesses termos,

Espera deferimento.

Brasília-DF, 07 de Junho de 2016.

**ARI MARCELO SOLON**  
**OAB/SP 74.402**

**ANDRÉ MAIMONI**  
**OAB/DF 29.498**