
16º Fórum Nacional de Segurança Municipal

25 e 26 de abril de 2018

DELPHIN HOTEL - Guarujá SP

Avenida Miguel Stefano, 1295, Enseada

Realizador

Prefeitura de Guarujá, São Paulo
Secretaria de Defesa e Convivência Social / Guarda Civil Municipal

Promotores

Conferência Nacional das Guardas Municipais - CONGM
Conselho Nacional das Guardas Municipais - CNGM

Organizadores

Instituto IPECS de Segurança Municipal
Revista QAP Total

Parceria institucional

Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública (a confirmar)
Conselho Nacional de secretários e Gestores Municipais de Segurança (CONSEMS)

Apoio

CSI – Centro de Soluções em Informática
STOCK TOTAL Telecomunicações
RONTAN
ENERGY TELECOM
MEGATECK

EIXO TEMÁTICO ASPECTOS JURÍDICOS DA ATIVIDADE DE POLÍCIA DAS GCM'S À LUZ DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Membros do Grupo de Trabalho:

Coordenador: **Carlos Alexandre Braga**

Membros:

Anderson Pomini

Jorge Tassi

Osmar Ventris

Denis Castro

Eliel Miranda

Lançamento do Fórum Nacional de Segurança Municipal, durante o Seminário Policia Municipal – Avanços e Desafios - em 24 de novembro de 2017, na Câmara Municipal de São Paulo

PLENÁRIA DE DISCUSSÃO DO EIXO TEMÁTICO - São Paulo, 24 de novembro de 2017

Contextualização

No dia 06 de setembro, durante evento de apresentação de dois veículos 100% elétricos para a Guarda Civil Metropolitana, a prefeitura de São Paulo iniciava também um polêmico debate jurídico sobre o papel institucional da GCM. Caracterizadas com a nomenclatura de Polícia Municipal, a iniciativa de alterar a identificação da GCM acabou ofuscando a inovação dos carros elétricos no noticiário nacional. Contudo, a iniciativa da capital paulista gerou uma reação imediata na Polícia Militar. Um dos contrários à medida na época, o deputado estadual Álvaro Camilo, coronel reserva da PM, veiculou um vídeo em sua rede social contra a mudança da nomenclatura. Camilo afirmou que guardas-civis não são policiais, não são treinados para isso e foram criados para outra função. ***“Erra a prefeitura de São Paulo, erra o prefeito João Doria. Erro endossado, infelizmente, pelo Coronel José Roberto, secretário de segurança urbana... Isso beira às raias da ilegalidade”***, afirmou Camilo, na época em seu vídeo.

Em contraponto a esta manifestação, o presidente da Conferência Nacional das Guardas Municipais (CONGM) Oséias Francisco da Silva se manifestou através de um outro vídeo, também divulgado através das redes sociais. Para Silva, o prefeito João Dória acertou na iniciativa, citando que tanto as leis federais 10.746/03 (institui o Fundo Nacional de Segurança) a lei 10.826 e decretos (Estatuto do Desarmamento) e a lei 13.022/14 (Estatuto Geral das Guardas Municipais) são claras em classificar as Guardas Municipais como agências de segurança pública, atribuindo-las atividade policial, além das ressentidas decisões do Supremo Tribunal Federal, que restringiu o direito de greve às guardas municipais pelas mesmas razões, equiparando-as às demais polícias.

Liminar concedida pelo TJ inaugurou nova batalha judicial

Em meio a toda polêmica, a 1ª Vara da Fazenda Pública da Capital concedeu, no dia 3 de outubro, em caráter liminar, o pedido da Associação dos Oficiais Militares do Estado de São Paulo (Defenda PM), para proibir a Prefeitura de São Paulo de usar a nomenclatura “Polícia” para designar a Guarda Civil Metropolitana. O juiz Sérgio Serrano Nunes Filho entendeu que a mudança, anunciada pelo prefeito João Doria (PSDB) no dia 6 de setembro, **“poderia gerar gasto público indevido e confundir o munícipe em situações emergenciais”**.

Escreveu o magistrado, em sua decisão, que a Lei 13.022/09, do Estatuto Geral das Guardas Municipais, **“proibiu a utilização por tais instituições de denominação idêntica às forças militares”**. Em sua análise, não caberia, em tese, acrescentar a tal órgão municipal a denominação em discussão, que alude à função que constitucionalmente não cabe à Guarda Civil Metropolitana, gerando confusão na identificação das forças de segurança perante a população. A liminar foi deferida para que não mais use a nomenclatura sob pena de multa de R\$ 30 mil para cada dia descumprimento. Contrariamente, o secretário de Justiça de São Paulo, Anderson Pomini, afirmou que a competência da GCM está bem definida e a simples mudança de nomenclatura para Polícia Municipal não mudaria sua atribuição. Pomini ressaltou que a discussão é formal e o debate jurídico já era esperado. O secretário informou que os dois veículos elétricos que estavam adesivados com o nome de 'Polícia Municipal' seriam recolhidos em respeito à decisão da Justiça, e que a Prefeitura não pretendia retroceder e se necessário levaria a questão ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Interpretação do termo policia

Em artigo publicado no site do Estado de São Paulo em 17 de setembro, o **Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da PUC/SP** Adilson Abreu Dallari usou a expressão logomaquia (disputa inútil sobre palavras) para comentar a disputa judicial entre a Defesa PM e a prefeitura de São Paulo. “...***Toda norma legal, para ser aplicada, deve ser primeiro interpretada, nunca isoladamente, mas, sim, como parte do contexto maior que é o sistema jurídico. A interpretação, além disso, deve considerar as finalidades almejadas pela norma e, o que é extremamente importante, a realidade fática na qual ela deve ser aplicada***”. Afirmou Dalari em seu artigo.

Contraponto ao entendimento do magistrado

No contexto do cenário histórico brasileiro, a concessão da liminar era esperada, em razão da cultura conservadora da interpretação do sistema jurídico normativo no campo da segurança em que a decisão tem caráter meramente político. O artigo 19 da lei 13022/14 comentada pelo magistrado para sustentar sua decisão, na qual proíbe o uso de denominação idêntica a das forças militares não reflete a realidade, considerando que o termo Polícia não é expressão Militar. A polícia Civil, a Federal e a Rodoviária federal (todas civis) não seriam policias então por esta interpretação. O artigo 19 trata de patentes e regimentos militares e não das prerrogativas de instituição policial.

Em manifestação oficial, o Subcomandante da GCM de São Paulo, Carlos Alexandre Braga, que acumula o cargo de presidente do Conselho Nacional das Guardas Municipais e vice-presidente da Conferência Nacional das Guardas Municipais (CONGM) argumenta que trata-se apenas de mais uma batalha entre as diversas travadas pelas guardas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Não só da Guarda Civil Metropolitana ou a Prefeitura do Município

de São Paulo, mas sim de todas as Guardas Municipais e as Prefeituras do Brasil, que têm o compromisso firmado com sua população local.

E afirma: ***“O termo “Polícia” não é de propriedade de nenhum órgão de segurança pública ou do próprio estado, mas unicamente do povo, sendo ilegítima qualquer ação dessa natureza para tomar para si algo que não lhe pertence, ferindo o estado democrático de direito”.***

Política de Segurança Pública no Âmbito da Administração Municipal

O significado, no presente, de segurança pública é diferente do sentido que as mesmas palavras expressavam há trinta anos atrás. Uma característica que a destaca na atualidade é a de ir além do horizonte das ações policiais, mesmo quando se a considera na questão específica da violência. Anteriormente a violência era uma questão policial, que requeria a intervenção da polícia, pois trazia intrínseco ao seu significado a ideia de crime; já no presente não é assim, e a segurança pública abrange mecanismos, ações, atitudes, princípios e conceitos, entre outros, que sejam relativos à ordem pública, à ordem institucional e à ordem social, que deem garantia ao desenvolvimento das atividades usualmente realizadas e bem aceitas pela população, sem o perigo de ocorrerem atos de violência, de riscos de acidentes e de moléstias (Diniz, 1998c:40).

No contexto da polemica proposta de modificação na identificação da Guarda Civil Metropolitana para que ela fosse conhecida como “Polícia Municipal”, um novo debate foi apresentado que apesar dos componentes de interpretação jurídica, ganharam contornos de disputa política institucional. Finalmente, considerando a relevância da matéria, transcrevemos abaixo o artigo: Política De Segurança Pública no Âmbito Municipal, **subscrito pelo Secretário de Justiça do Município São Paulo Anderson Pomini, e pelo Secretário Adjunto da Secretaria de Justiça do Município de São Paulo Vladimir de Souza Alves, publicado na revista Q.A.P.Total, <http://qaptotal.com.br/>.**

POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ÂMBITO MUNICIPAL

O conceito clássico de “poder de polícia” abrange o conjunto de atividades e prerrogativas a cargo do Estado destinado a limitar o exercício pleno dos direitos individuais em benefício da segurança coletiva. O interesse público envolvido diz respeito aos mais diversos segmentos de aplicação de políticas públicas: segurança, ordem social, moralidade, saúde, educação, propriedade, preservação e conservação do patrimônio público entre outros.

Esse conceito, por assim dizer, “clássico” decorre da doutrina administrativista, de modo que a compreensão daquilo que se convencionou chamar de “poder de polícia” ou “polícia administrativa” entre os operadores do Direito não se afina, necessariamente, com a noção que o senso comum, isto é, a noção consolidada na sociedade, com o sentido do vocábulo “polícia”. Para o senso comum vigente na sociedade, a ideia de “polícia” está muito mais associada especificamente à atividade repressiva dos órgãos de segurança pública do que a uma noção de poder de restrição e limitação da atuação privada de cidadãos e empresas, atribuída a qualquer ente Federado.

Na ordem constitucional vigente, é importante distinguir as atividades de polícia para que se possa integrar o Município também como agente responsável pela execução das políticas de segurança pública urbana. Pode-se definir “polícia administrativa” como uma atividade da Administração Pública que se esgota em si mesma, ou seja, inicia e se completa no âmbito da função administrativa, como as ações preventivas para evitar futuros danos que poderiam ser causados à coletividade por força ou persistência de um comportamento irregular de indivíduos e empresas.

Mas não é só. A segurança como ideia genérica prevê o policiamento repressivo como essencial. A Polícia Judiciária ou a Polícia Militar, por exemplo, é uma atividade típica desenvolvida pelos órgãos de segurança pública com a função de reprimir a atividade de delinquentes através da instrução policial criminal e captura de infratores da lei penal, tendo como traço característico o cunho repressivo e ostensivo.

Para o exercício da atividade repressiva, a Constituição prevê a existência de corporações como as Polícias Civil e Militar, de competência dos Estados e as Polícias Federal, Rodoviária e Florestal a cargo da União. O Município tem competência para instituir suas Guardas Municipais, com atribuição limitada à proteção do patrimônio público e dos próprios municipais, mas que tende a se expandir sua competência em função da natural mutação da demanda a que está exposta. Em São Paulo, essa atribuição [de resguardar os próprios municipais] é da Guarda Civil Metropolitana que tem muito a cooperar com a política estadual e global de segurança pública. Recentemente, o prefeito João Doria promoveu uma modificação na identificação da Guarda Civil Metropolitana para que ela fosse conhecida como “Polícia Municipal”. A medida visou mudar o layout de toda a frota de 454 veículos hoje à disposição da GCM, o que criou um certa polêmica e questionamentos dos órgãos de controle.

A Administração Municipal, com base em nossos pareceres, sustentou que não há qualquer óbice jurídico na identificação da Guarda Civil Metropolitana como “Polícia Municipal”. Na realidade, a alteração da nomenclatura — destinada apenas a conferir maior identidade à função da Guarda — não altera sua competência legal e nem amplia suas prerrogativas. Em última análise, a GCM é, em essência, atividade de polícia administrativa, sim, no melhor sentido doutrinário.

Conclusão

Faz aproximadamente 50 anos que foi concebida uma nova forma de Segurança Pública no Brasil, em que a sociedade se acostumou a compreender como Polícia de Segurança a Polícia Militar de cada um dos Estados. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, sedimentou essa visão, enaltecendo a competência das Polícias Militares como órgãos públicos responsáveis, *prima facie*, pela Preservação da Ordem Pública. Poucos se recordam, mas a história consagrou que a “Segurança das Cidades” era essencialmente realizadas pelo Município.

Mesmo assim, diversas Guardas Civis Municipais continuaram a existir, em que pese as primeiras e falhas interpretações da recém construída Carta Magna, de que as competências municipais sobre a “Segurança das Cidades” teriam sido extirpadas sumariamente pelo constituinte. Isso gerou uma série de problemas entre as instituições de Segurança Pública,

essencialmente no que condiz ao reconhecimento de um em relação ao outro. Fato é, que foram necessários quase 30 anos para que os parlamentares brasileiros reconhecessem politicamente a fugacidade dessa interpretação, porque ela era (e é) essencialmente reducionista, limitadora das atividades de prestação de serviço e, principalmente, de proteção ao cidadão! Para tanto, precisamos compreender a grandiosidade do § 8º do artigo 144 da Constituição Federal.

Nesse sentido, precisamos compreender que a Carta Magna, no citado artigo e parágrafos, destacou um rol de instituições peremptoriamente envolvidas no sistema de Segurança Pública. Essas instituições, como a Polícia Federal, a Polícia Ferroviária Federal e a Polícia Rodoviária Federal, por exemplo, subordinadas à União, e a Polícia Civil e a Polícia Militar, subordinadas aos Estados, são obrigatórias, ou seja, não há uma opção jurídica possível que possibilite suas extinções, e a única forma de proceder tal mister seria a propositura de emenda constitucional, ou seja, numa deliberação política da sociedade sobre tal medida.

Quanto as missões, por sua vez, a Carta Magna destacou aspectos primordiais das competências de cada instituição, frisando que há pontos de competência privativa, tais como a Polícia Judiciária da União, realizada exclusivamente pela Polícia Federal. No mais, as competências foram distribuídas de maneira a preencher lacunas sociais acerca da Segurança Pública, sob um viés prevencionista e repressivo das infrações penais, numa clara alusão aos preceitos da persecução penal.

Contudo, precisamos compreender que a Constituição Federal não excluiu as competências dos municípios no que tange à Segurança Pública, pelo contrário, a eles reservou um ponto destacado, permitindo que eles, facultativamente, constituam Guardas Civis Municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. As casas das pessoas, nas cidades brasileiras, estão incrustadas em bens públicos municipais, que à luz do Direito Civil Brasileiro, são compreendidos como bens de uso comum do povo. Por isso, há que se conferir força na expressão “Segurança das Cidades”, porque elas são o grande condomínio dos municípios, gerido pelas Prefeituras, para que todos vivam com dignidade, tenham suas vidas e patrimônio respeitados, bem como, convivam em plena urbanidade.

Assim, as Guardas Civis Municipais estão assentadas constitucionalmente como a mais importante “Polícia de Costumes”, porque seu sentido não é o de atender prioritariamente a ocorrências, investigar crimes, prender transgressores das normas jurídicas, enfrentar a criminalidade, mas de proteger o equilíbrio do exercício dos direitos de cada cidadão e das instituições e empresas lotadas nas cidades, no uso dos bens públicos de uso comum, bem como, de coibir o abuso desses direitos, protegendo a lógica de funcionamento das cidades. Há, precisamos frisar que, quando a Constituição ou uma Lei impõe um dever para um servidor públicos ou para uma instituição, na verdade, ela intrinsecamente destina o fragmento de Poder Administrativo apto para cumprir essa demanda. Nem questionamos, assim, que as Guardas Civis Municipais disponham de Poder de Polícia para cumprir suas missões constitucionais e municipais.

Há dois fatores extremamente importantes, que não podemos deixar de frisar! A Segurança Pública, desde o caput do seu artigo 144, delinea que o dever do **Estado (gn)** em relação à preservação da Ordem Pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, não como um ente federativo, mas como estrutura de gestão pública de toda a sociedade brasileira, incumbindo a União, os Estados e os Municípios, além do Distrito Federal. Compreender que as missões estão integradas entre si é importante, mas precisamos compreender que, à exceção das missões expressamente exclusivas, as ações de Segurança Pública vinculadas à repressão imediata aos delitos são inerentes a qualquer organização e profissional de Segurança Pública e invocar essa separação é desejar a prevaricação, algo que o constituinte, em nenhum lugar, exarou.

Isso decorre de uma análise nada hipócrita da realidade, em que a criminalidade age dinamicamente, de maneira que a ação das forças policiais também deve ser dinâmica. Assim, a missão precípua das Guardas Civis Municipais é essencialmente prevencionista, mas pode se tornar repressiva, quando os fatos ensejarem um estado de flagrância, na qual é impossível distinguir entre as missões de cada uma das instituições. E, novamente, sem hipocrisia, a repressão é o indesejável, mas ao mesmo tempo, inevitável desfecho de várias situações em que

os direitos das pessoas e das instituições são subvertidos, por pessoas que teimam em desrespeitar o jurídico equilíbrio da sociedade.

Ora, as missões de repressão, nesse sentido, são evidentes intervenções de Polícia Judiciária Imediata, ou seja, são um enlace entre as ações de prevenção que falharam e a intervenção para a restauração da Ordem Pública, que se rompeu pelo abuso de quem subverteu às leis penais, missões precípuas de todas as instituições de Segurança Pública, desde que, seus agentes deparem com um flagrante delito.

Contudo, também é mister destacar, que uma instituição não se confunde com a outra, senão no momento da repressão policial. Uma Guarda Civil Municipal que ocupa pura e simplesmente o espaço da Polícia Militar está prestando um desserviço, porque suas missões precípuas estarão a cargo de ninguém, e o cidadão se sentindo abandonado por sua Polícia Municipal.

Por fim, deixamos para o final, para sacramentar esse processo, o § 7º do artigo 144 das Constituição Federal. Infelizmente, essa norma jurídica, melhor, esse mandamento constitucional aguarda há quase 30 anos para ser regulamentado. Até hoje, ainda não construímos uma “coluna vertebral” que permita ao sistema funcionar! Há normas que regulam algumas ações, alguns aspectos de algumas instituições, como o Estatuto das Guardas Civis Municipais (Lei Federal nº 13.022/14), mas não há normas que fundamentem esse sistema, que gerem deveres recíprocos entre as instituições, não apenas permitindo, mas obrigando aos gestores públicos das forças policiais e dos entes federativos a desenvolverem relacionamentos por meio de acordos e convênios, quando deveríamos conceber uma norma jurídica que instala um regime de franca cooperação, o que diminuiria o exercício da competição que facilita o desenvolvimento do crime organizado em nossa sociedade e nos impede de oferecer mais e melhor para o nosso cidadão!

Painéis de Debates a serem realizados durante o 16º Fórum Nacional de Segurança Municipal

Painel 1 - Polícia Municipal ou Guarda Civil Municipal?

Painel 2 - Política Municipal de Segurança, Defesa e Ordem Pública

DIRETRIZES DO EIXO A SEREM APROVADAS DURANTE O FÓRUM

1. Aprovação de um marco regulatório nos estados, de forma a facilitar a aplicabilidade da lei federal 13022/14, através de mecanismos de integração e cooperação institucional das agências de segurança dos estados às guardas municipais, condição de polícias preventivas municipais;
2. Fazer gestão, junto ao Supremo Tribunal Federal, com base nas anotações e reflexões deste encontro, de forma a contribuir com a suprema corte brasileira na pacificação das demandas judiciais envolvendo conflitos de entendimento a respeito das competências de segurança pública largamente atendidas pelas Guardas Municipais nos dias atuais;
3. Propor ao Governo Federal, que através de Portaria do Ministério da Justiça, que normatize critérios de formalização de novos convênios com os municípios, a partir da aprovação dos Marco Regulatórios locais, em acordo com a lei federal 13022/2014;

Secretaria Executiva da Conferência Nacional das Guardas Municipais - CONGM

Rua Dr. Antônio Bento, 17, conjunto 182 - Vila Matias – Santos – SP – CEP 11075-260.

(13) 33223072 sergiofranca.cngm@gmail.com sergiofranca@ipecs.org.br

<http://ipecs.org.br/forumsegurancamunicipal2018>