



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

SENTENÇA

Processo Digital nº: **1033071-79.2021.8.26.0053**
 Classe - Assunto: **Ação Civil Pública - Violação aos Princípios Administrativos**
 Requerente: **Ministério Público do Estado de São Paulo**
 Requerido: **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Gilsa Elena Rios**

Vistos.

Trata-se de **Ação Civil Pública** ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** em face do **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (FAZENDA PÚBLICA MUNICIPAL DE SÃO PAULO)** na qual alega o excesso de força utilizado pela Guarda Civil Metropolitana (GCM) quando da operação ocorrida em 20/05/2017 na região da “Cracolândia”; que foi instaurado inquérito civil público nº 14.725.0453/2017-2 onde restou apurado alguns comportamentos de agentes da GCM que ultrapassaram os limites de atuação regida pela Constituição Federal. Alega que a GCM realizava “barreira” ao redor da região para revista de pertences pessoais em mochilas, bolsas e malas, sendo que essas revistas e abordagens eram feitas de maneira truculenta e agressiva nas pessoas que circulavam o local. Ademais, que todas essas ações abusivas estão documentadas por vídeos, gravações, fotografias e depoimentos de testemunhas presenciais. Ante o exposto, requer a concessão de tutela de urgência para impor à Prefeitura Municipal de São Paulo: 1) a obrigação de fazer, consistente em realizar previamente a qualquer operação de segurança urbana, por sua Secretaria Municipal de Segurança Urbana e por sua Guarda Civil Metropolitana, no território dos Campos Elíseos e Luz – denominada Cracolândia -, estudo prévio de impacto e de efetividade das medidas a serem adotadas; 2) a obrigação de não fazer, consistente em se abster de realizar, naquele território da cidade, ações de apoio à atividade de zeladoria urbana fora do horário permitido nas normas administrativas que regulam o assunto; 3) a obrigação de não fazer, consistente em se abster de realizar qualquer operação de natureza policial militar no referido território, entendidas estas como a prática organizada de ações típicas de polícia



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

repressiva e sob formação militar, voltada à conquista de “espaços” nas vias públicas, com arremesso indiscriminado de munições contra pessoas e expulsão desmotivada de pessoas de logradouros públicos. Ao final, requer a procedência da ação.

Com a inicial vieram documentos (fls. 96/986).

O Ministério Público se manifestou (fls. 988/989) apresentando o *link* que permite o acesso a fotografias e vídeos de acontecimentos e eventos noticiados na petição inicial e que foram juntados ao inquérito civil no curso das investigações.

A decisão de fls. 990 determinou que a Prefeitura Municipal esclareça se há cronograma para intervenção de municipalidade ou da GCM na região da Cracolândia, se há estudo prévio de impacto, como são definidas as metodologias de autuação na área e qual o objetivo, quais atividades de zeladoria urbana estão sendo implementadas na região e qual o horário.

O Sindicato dos Guardas Civis Metropolitanos de São Paulo requereu (fls. 997/1048) seu ingresso na presente Ação Civil Pública, na condição de *Amicus Curiae*.

Deferido o ingresso do Sindicato dos Guardas Civis Metropolitanos de São Paulo às fls. 1049/1050.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo requereu (fls. 1068/1111) seu ingresso no feito na qualidade de assistente litisconsorcial da parte autora.

O Ministério Público informou (fls. 1112) que não tem qualquer oposição ao ingresso da Defensoria Pública Estadual na demanda na qualidade de assistente litisconsorcial. Com efeito, a Instituição tem legitimidade ativa e inegável interesse processual.

O Município de São Paulo apresentou contestação (fls. 1113/1178) e juntou documentos (fls. 1179/1402) sustentando, preliminarmente, que a região da Cracolândia representa um dos maiores desafios da Administração Pública na Cidade de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

São Paulo; a atuação do poder público através do Programa Redenção; a justificativa da Guarda Civil Metropolitana atuar na região da Cracolândia, a Guarda Civil Metropolitana como força de segurança pública, em recente entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal. Alega que, em suma, o Ministério Público, sob o pretexto de evitar abusos de poder e desvios de finalidade pontuais, pretende obstar liminarmente – ainda que indiretamente, criando requisitos e limites – toda e qualquer operação ou atuação da Guarda Civil Metropolitana no âmbito da Cracolândia, mesmo aquelas que se limitem a dar apoio às ações de zeladoria urbana na região, o que é evidentemente despropositado. Além disso, que o lapso temporal é nitidamente incompatível com a alegação de urgência, tendo em vista que desde 2017 o Ministério Público tem ciência da atuação da GCM na Cracolândia. Por fim, que há periculum in mora reverso no caso de concessão da liminar, pois a ausência da atuação da GCM, ainda que temporária, apenas importará em mais insegurança, além de inviabilizar a implementação de políticas públicas tão relevantes àquela região. Ante todo o exposto, requer a rejeição do pedido de tutela de urgência, aguardando, ao final, seja a demanda julgada totalmente improcedente.

Indeferida a tutela de urgência às fls. 1403/1406.

O Ministério Público reiterou (fls. 1421/1454) os pedidos deduzidos na petição inicial e requereu a procedência do pedido.

O Ministério Público requereu (fls. 1462/1484) a juntada aos autos de cópia do recurso de agravo ajuizado junto ao E. Tribunal de Justiça, tirado nesta ação civil pública. Ademais, informou que seu número de registro em Segunda Instância é 2206515-19.2021.8.26.00.

Agravo de Instrumento às fls. 1492/1513.

A decisão de fls. 1514 determinou que se officie a autoridade competente para cumprimento da antecipação da tutela deferida parcialmente, em Agravo de Instrumento.

Réplicas às fls. 1522/1546.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

O Município de São Paulo informou (fls. 1552/1553) que não tem interesse na produção de outras provas além daquelas já juntadas aos autos.

O Ministério Público indicou as provas que pretende produzir às fls. 1557/1559.

A decisão saneadora de fls. 1561/1563 fixou o ponto controvertido e deferiu a realização de prova oral.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo se manifestou (fls. 1580/1590) requerendo a juntada de ofício anexo, no qual se evidencia o emprego de violência contra pessoas desarmadas comprovando o alegado pela Comissão de Direitos Humanos da OAB.

O Município de São Paulo se manifestou (fls. 1604/1612) alegando que a petição de fls. 1580/1590 não traz elementos que corroborem as causas de pedir ou os pedidos deduzidos na inicial.

O Sindicato dos Guardas Civis Metropolitanos de São Paulo apresentou (fls. 1615) os quesitos a serem respondidos pela perícia médica.

O Ministério Público se manifestou (fls. 1633/1655) requerendo a juntada de documentação que comprova o descumprimento da liminar determinada, em decisão monocrática, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

O Município de São Paulo se manifestou (fls. 1663/1675) requerendo a juntada de reportagem de 15/05/2022 do UOL que noticiou confusão na Cracolândia após agentes serem atacados por pedradas de usuários de drogas e traficantes no local. Ademais, que a GCM não compactua com excessos e abusos, e vem desempenhando o seu papel preventivo e disciplinar no que tange à atuação pontual eventualmente desviante de agentes públicos.

A Defensoria Pública se manifestou (fls. 1678/1778) requerendo que a tutela de urgência deferida; seja imposta a obrigação de não fazer consistente na



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

abstenção da Guarda Civil Metropolitana de submeter pessoas em situação de rua e/ou que fazem uso abusivo de drogas a revistas/buscas pessoais imotivadas e injustificadas; seja determinada a imediata remoção da barreira física colocada na Rua Helvetia que impede a livre circulação de pessoas em vias e espaços públicos sem qualquer justificativa legal e ao final, requer que a Fazenda Pública Municipal apresente relatório circunstanciado, contendo as seguintes informações: a) quantidade de reclamações enviadas à ouvidoria da GCM, por mês, nos últimos 4 anos; b) quantidade de procedimentos administrativos instaurados; c) quantidade de penalidades aplicadas.

O Ministério Público de São Paulo juntou (fls. 1779/1788) cópia da decisão que deferiu pedido formulado pelo autor, para determinar que a polícia do Estado de São Paulo se abstenha de ações que ensejem situação vexatória, degradante ou desrespeitosa em face dos usuários de substância entorpecente, e não os impeça de permanecer em logradouros públicos, bem ressalvada a hipótese de flagrância delitiva, sob pena de multa cominatória diária, para conhecimento.

Agravo de Instrumento às fls. 1789/1817.

A decisão de fls. 1818/1820 determinou que o Município apresente em juízo, no prazo de 30 dias, quais medidas estão sendo adotadas para o cumprimento da legislação a que submetida, informando especificamente: (i) as condutas que visem à prevenção dos abusos porventura cometidos, (ii) o protocolo adotado para a busca pessoal realizada nos usuários bem como (iii) a justificativa específica e concreta da implementação de barreira física, impedindo o livre deslocamento das pessoas que ali se encontram.

Designação da data de audiência às fls. 1818/1820.

O Município se manifestou às fls. 1882/1894 em cumprimento a decisão de fls. 1818/1820.

Termo de audiência às fls. 1897/1903.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

A Defensoria Pública se manifestou às fls. 1908/1912 requerendo a redesignação de audiência.

O Ministério Público se manifestou (fls. 1918) concordando com o pedido de redesignação da audiência.

O Município se manifestou (fls. 1922) concordando com o pedido de redesignação da audiência.

Redesignação da data de audiência às fls. 1924.

O Município de São Paulo requereu (fls. 1933/1934) redesignação da data de audiência.

O Ministério Público se manifestou (fls. 1941) concordando com o pedido de redesignação da audiência.

A Defensoria Pública se manifestou (fls. 1946) concordando com o pedido de redesignação da audiência.

Agravo de Instrumento às fls. 1948/1977.

Redesignada a audiência de instrução às fls. 1982/1983.

Termo de audiência às fls. 2026/2030.

O Ministério Público se manifestou (fls. 2034) requerendo o prosseguimento do feito, tendo em vista que não foi possível acordo.

A Defensoria Pública se manifestou (fls. 2042) requerendo o prosseguimento do feito diante da impossibilidade de acordo com a Municipalidade.

O Ministério Público de São Paulo apresentou suas alegações finais às fls. 2056/2106, o que também o fez o Município de São Paulo às fls. 2107/2148 bem como a Defensoria Pública às fls. 2149/2188.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

É O RELATÓRIO.

FUNDAMENTO E DECIDO.

Trata-se de ação civil pública por meio da qual se pretende, em resumo (fls. 88/92):

1. *Confirmando-se a liminar, à obrigação de fazer, consistente em realizar previamente a qualquer operação de segurança urbana, por sua Secretaria Municipal de Segurança Urbana e por sua Guarda Civil Metropolitana, no território dos Campos Elíseos e Luz – a denominada Cracolândia –, estudo prévio de impacto e de efetividade das medidas a serem adotadas.*

2. *Confirmando-se a liminar à obrigação de não fazer, consistente em se abster de realizar, por sua Secretaria Municipal de Segurança Urbana e por sua Guarda Civil Metropolitana, naquele mesmo território da cidade, ações de apoio à atividade de zeladoria urbana fora do horário permitido nas normas administrativas que regulam o assunto.*

3. *Confirmando-se a liminar, à obrigação de não fazer, consistente em se abster de realizar, por sua Secretaria Municipal de Segurança Urbana e por sua Guarda Civil Metropolitana, qualquer operação de natureza policial militar no território dos Campos Elíseos e Luz – a denominada Cracolândia –, entendidas estas como a prática organizada de ações típicas de polícia repressiva e sob formação militar, voltada à conquista de “espaços” nas vias públicas, com arremesso indiscriminado de munições contra pessoas e expulsão desmotivada de pessoas de logradouros públicos.*

4. *À obrigação de fazer, consistente em orientar e fiscalizar para que sua Guarda Civil Metropolitana, nas cenas públicas de uso de drogas no município da capital, se abstenha de exercer funções de polícia investigativa e ostensiva (nos moldes da recomendação encaminhada pelo Ministério Público e nos termos do POP elaborado), expedindo-se, para tanto, ato normativo contendo as seguintes orientações em relação às ações que não devem ser realizadas pela GCM, porque inerentes às funções de segurança pública stricto sensu:*

- *investigações criminais de caráter subjetivo;*
- *operações policiais ostensivas; •formações militares de contenção difusa de pessoas;*
- *submissão de pessoas a revistas pessoais concretamente imotivadas e injustificadas;*
- *abordagem a usuários de drogas, dependentes químicos e pessoas em situação de rua de modo hostil, violento e truculento;*
- *abordagem de pessoas sem que exista evidente e prévia situação de flagrância;*
- *apreensão de bens e pertences pessoais de cidadãos, desde que não seja em situação de flagrante delito;*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

de imprensa;

- imposição de óbices e de dificuldades para a atuação de profissionais

- imposição de óbice, sem justa causa, à livre circulação de pessoas em vias e espaços públicos;

- e quaisquer outros atos inerentes à atividade de policiamento de rua.

5. À obrigação de fazer, consistente em implantar canal direto de comunicação da população com o Comando da Guarda Civil Metropolitana, apto para receber denúncias instruídas com vídeos, com a criação de um protocolo para apuração administrativa das responsabilidades de todos os servidores municipais que se saiba autores das condutas tratadas no item anterior, instaurando procedimentos administrativos disciplinares para cada ocorrência que for levada ao conhecimento do Comando da Guarda Civil Metropolitana, a quem competirá encaminhar à Corregedoria independente.

6. À obrigação de fazer, consistente em apresentar, no prazo de 60 dias, plano de atuação ou de trabalho que garanta a observância estrita do POP GCM nº 01, aprovado pela Portaria do Comando Geral GCM nº 032, de 5 de julho de 2018, publicada no Diário Oficial do Município de 11 de julho de 2018, de modo a impedir a utilização rotineira e injustificada de técnicas de contenção por formação militar, seja por barreira de escudos, seja, sobretudo, pela utilização indiscriminada de bombas e de tiros de elastômero.

7. À obrigação de fazer consistente em, no prazo de 120 dias, elaborar projeto e programa de curso de capacitação periódica para todo o contingente de Guardas Civis Metropolitanos, com carga horária suficiente e satisfatória, acerca das exatas funções constitucionais da Corporação, nos precisos termos trazidos por esta ação civil pública, observadas as seguintes balizas mínimas:

- projeto pedagógico/didático que permita a reflexão crítica e o aprofundamento teórico dos conteúdos;

- formação em técnicas de mediação de conflitos e comunicação não violenta;

- formação teórica específica sobre redução de danos para usuários e dependentes de álcool e outras drogas;

- organização em módulos e turmas desdobrados no tempo, de modo a assegurar a frequência por todo o contingente de guardas e inspetores;

- presença de pelo menos 1/3 dos professores ou instrutores estranhos à Corporação, preferencialmente profissionais de universidades, institutos de pesquisa, movimentos sociais e outros organismos da sociedade civil;

- ênfase em atuação de segurança patrimonial pública com respeito aos direitos humanos fundamentais dos cidadãos e cidadãs;

- abordagem específica sobre o tratamento devido a pessoas em situação de rua, pessoas trans, dependentes químicos e pessoas em situação de vulnerabilidade;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

• *módulos de treinamento prático sobre abordagem cortês, polida e respeitosa de cidadãos;*

• *produção de material didático e manuais operacionais compatíveis com as funções constitucionais e legais da GCM.*

8. *À obrigação de fazer, consistente em incluir na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual seguintes à prolação da decisão judicial condenatória a previsão orçamentária que garantam as medidas preconizadas nesta ação judicial, bem como em assegurar recursos financeiros para o efetivo financiamento das despesas (proibidos de contingenciamento).*

Todas as obrigações acima sob pena de multa no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por hipótese de descumprimento, revertida ao Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/85 e regulamentado pela Lei Estadual nº 6.536/89, sem prejuízo da responsabilização do administrador por improbidade administrativa e sem prejuízo de eventual execução específica, quando possível.

Ausentes questões preliminares a serem sanadas, passo à análise do mérito da causa.

O cerne da controvérsia posta em juízo, segundo circunscrito pelos autores da ação, pode ser caracterizado pelo estabelecimentos dos limites legais da atuação das forças de repressão que atuam sobre a denominada Cracolândia, especificamente no que se refere à atuação da Guarda Civil Metropolitana.

1. Natureza jurídica e atuação da Guarda Civil Metropolitana

O art. 144, § 8º da Constituição da República assim estabelece:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (Vide Lei nº 13.022, de 2014)

Com o intuito de regulamentar o dispositivo constitucional foi editada a Lei nº 13.022/2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais), cuja competência vem arrolada nos artigos 4º e 5º, *in verbis*:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. (Vide ADPF 995)

Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social; Regulamento

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas; Regulamento



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário; Regulamento

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme plano diretor municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de grandes eventos e na proteção de autoridades e dignatários; e

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento. Regulamento

Após intenso debate jurisprudencial a respeito dos limites de atuação da Guarda Municipal, o E. **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento da **ADPF 995** conferiu interpretação conforme à Constituição ao art. 4º da Lei nº 13.022/2014 e ao art. 9º da Lei nº 13.675/2018 a fim de declarar inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública. Confira-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA. ART. 144, §8º, DA CONSTITUIÇÃO. RECONHECIMENTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS COMO ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. LEGÍTIMA OPÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL AO INSTITUIR O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (LEI Nº 13.675/18). PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública. 2. Essa nova perspectiva de atuação na área de segurança pública, fez com que o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 846.854/SP, reconhecesse que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF). 3. O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao , com CONGRESSO NACIONAL, em legítima opção



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

legislativa, no § 7º do artigo 144 da Constituição Federal, editar a Lei nº 13.675, de 11/6/2018, na qual as Guardas Municipais são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII). 4. O quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa SUPREMA CORTE em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para, nos termos do artigo 144, §8º da CF, **CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO** aos artigo 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 **DECLARANDO INCONSTITUCIONAL** todas as interpretações judiciais que excluam as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública. (ADPF 995, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-10-2023 PUBLIC 09-10-2023).

O C. Superior Tribunal de Justiça, após o julgamento acima citado, buscou complementar o entendimento jurisprudencial a respeito do tema, estabelecendo que embora a Guarda Municipal seja integrante do Sistema de Segurança Pública, isso não permite afirmar que sua atuação mantém a mesma amplitude conferida às polícias militares estaduais. Dada a didática da ementa, peço vênias para transcrevê-la na íntegra:

HABEAS CORPUS. ATUAÇÃO DAS GUARDAS MUNICIPAIS. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE DE SEGURANÇA PÚBLICA QUE NÃO SE EQUIPARA POR COMPLETO ÀS POLÍCIAS. ART. 301 DO CPP. FLAGRANTE DELITO. TRÁFICO DE DROGAS. NÃO OCORRÊNCIA. ART. 244 DO CPP. BUSCA PESSOAL. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO COM AS FINALIDADES DA GUARDA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. ORDEM CONCEDIDA.

1. A Constituição Federal de 1988 não atribui à guarda municipal atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil, como se fossem verdadeiras "polícias municipais".

2. Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil - em contrapartida à possibilidade de exercerem a força pública e o monopólio estatal da violência - estão sujeitas a rígido controle correcional externo do Ministério Público (art. 129, VII, CF) e do Poder Judiciário (respectivamente da Justiça Militar e da Justiça Estadual), o que não acontece com as guardas municipais. Fosse elas verdadeiras polícias, por certo também deveriam estar sujeitas ao controle externo do Parquet e do Poder Judiciário, em correições periódicas.

3. Não é preciso ser dotado de grande criatividade para imaginar - em um país com suas conhecidas mazelas estruturais e culturais - o potencial caótico de se autorizar que cada um dos 5.570 municípios brasileiros tenha sua própria polícia, subordinada apenas ao prefeito local e insubmissa a qualquer controle correcional externo. Ora, se mesmo no modelo de policiamento sujeito a controle externo do Ministério Público e concentrado em apenas 26 estados e um Distrito Federal já se encontram dificuldades de contenção e responsabilização por eventuais abusos na atividade policial, é fácil identificar o exponencial aumento de riscos e obstáculos à fiscalização caso se permita a organização de polícias locais nos 5.570 municípios brasileiros.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

4. *A exemplificar o patente desvirtuamento da atuação das guardas municipais na atualidade, cabe registrar que muitas delas estão alterando suas denominações para "Polícia Municipal". Ademais, inúmeros municípios pelo país afora - alguns até mesmo de porte bastante diminuto - estão equipando as suas guardas com fuzis, equipamentos de uso bélico e de alto poder letal. E, conforme demonstram diversas matérias jornalísticas, esse desvio de função vem sendo acompanhado pelo aumento da prática de abusos por guardas municipais.*

5. *O fato de as guardas municipais não terem sido incluídas nos incisos do art. 144, caput, da CF não afasta a constatação de que elas exercem atividade de segurança pública. Isso, todavia, não significa que possam ter a mesma amplitude de atuação das polícias.*

6. *O Supremo Tribunal Federal, apesar de reconhecer em diversos julgados que as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública e exercem atividade dessa natureza (vide RE n. 846.854/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 7/2/2018 e ADC n. 38/DF, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 18/5/2021), nunca as equipou por completo aos órgãos policiais para todos os fins.*

7. *O julgamento do AgR no MI n. 6.515/DF (Rel. Ministro Alexandre de Moraes, Rel. p/ o acórdão Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 6/12/2018), apreciado em conjunto com os AgR nos MI n. 6.770/DF, 6.773/DF, 6.780/DF e 6.874/DF, de mesmo objeto, é exemplo claro disso. Para negar o pedido de concessão de aposentadoria especial aos integrantes das guardas municipais por equiparação às atividades de risco das polícias, afirmou-se que "a maior proximidade da atividade das guardas municipais com a área de segurança pública é inegável. No entanto, trata-se de uma atuação limitada, voltada à preservação do patrimônio municipal, e de caráter mais preventivo que repressivo", compreensão reiterada pelo Plenário da Corte no ARE n. 1.215.727/SP (Tema de Repercussão Geral n. 1.057, DJe 29/8/2019). Nesse mesmo caminho foi o julgamento do AgR nos EDcl no AgR no RE n. 1.281.774/SP, no qual a Primeira Turma do STF asseverou que as guardas municipais não estão autorizadas a, ultrapassando os limites próprios de uma prisão em flagrante, "realizar diligências investigativas ou diligências prévias voltadas à apuração de crimes" (Rel. Ministro Alexandre de Moraes, Rel. p/ o acórdão Ministro Roberto Barroso, DJe 13/6/2022).*

8. *Em 25/8/2023, o STF julgou procedente a ADPF n. 995 (Rel. Ministro Alexandre de Moraes) para "CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO aos artigos 4º da Lei 13.022/14 e artigo 9º da 13.675/18 DECLARANDO INCONSTITUCIONAIS todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública". Mais uma vez, a Corte reafirmou sua posição de que as guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública, mas, novamente, não lhes conferiu poderes idênticos aos dos órgãos policiais.*

9. *As teses ora sugeridas neste voto e antes assentadas no REsp n. 1.977.119/SP encontram respaldo e são plenamente consonantes com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, porque tanto naquele julgado quanto neste se admitiu expressamente que as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública e exercem atividade dessa natureza, ressalvado apenas que não têm a mesma amplitude de atuação das polícias, o que é amparado pela respeitada doutrina do próprio Ministro Alexandre de Moraes, relator da ADC n. 38/DF e da ADPF n. 995, para quem a Constituição Federal facultou*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

aos Municípios a "constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, sem, contudo, reconhecer-lhes a possibilidade de exercício de polícia ostensiva ou judiciária" (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 39 ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 940).

10. Os dois artigos de lei aos quais se deu interpretação conforme à Constituição na ADPF n. 995, aliás, confirmam essa compreensão: a) o art. 4º da Lei n. 13.022/2014 dispõe que "É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município"; b) o art. 9º da Lei n. 13.675/2018, por sua vez, estabelece que "É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica".

11. Cumpre lembrar, a propósito, que os bombeiros militares e os policiais penais, por exemplo, também integram o rol de órgãos de segurança pública previsto nos incisos do art. 144, caput, da Constituição, mas nem por isso se cogita que possam realizar atividades alheias às suas atribuições, como fazer patrulhamento ostensivo e revistar pessoas em via pública à procura de drogas. No mesmo sentido, cabe observar que, na ADI n. 6.621/TO (Rel. Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 23/6/2021), o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o rol do art. 144, caput, da CF não é taxativo e que é constitucional a criação, por ato normativo estadual, de Superintendência de Polícia Científica (formada por agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais) como órgão de segurança pública não vinculado administrativamente à polícia civil. Não se concebe, porém, que o referido julgado autorize agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos a sair pelas ruas fazendo patrulhamento ostensivo e revistando indivíduos suspeitos.

12. Na fundamentação do voto do eminente relator da ADPF n. 995, ainda constou que: "as Guardas Municipais têm entre suas atribuições primordiais o poder-dever de prevenir, inibir e coibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais. Trata-se de atividade típica de segurança pública exercida na tutela do patrimônio municipal. Igualmente, a atuação preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais é atividade típica de órgão de segurança pública". O referido trecho repete a redação dos incisos II e III do art. 5º do Estatuto das Guardas Municipais (Lei n. 13.022/2014), segundo os quais: "Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: [...] II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais; III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais.

13. Verifica-se, portanto, que, mesmo a proteção da população do município, embora se inclua nas atribuições das guardas municipais, deve respeitar as competências dos órgãos federais e estaduais e está vinculada ao contexto de utilização dos bens, serviços e instalações municipais, o que evidencia a total compatibilidade com a tese proposta no presente voto de que: "[...] salvo na hipótese de flagrante delito, só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se, além de justa causa para a medida (fundada suspeita), houver pertinência com a necessidade de tutelar a integridade de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, assim como proteger os seus respectivos usuários".

14. Não se pode confundir "poder de polícia" com "poder das polícias" ou "poder policial". "Poder de polícia" é conceito de direito administrativo previsto no art. 78 do Código Tributário Nacional e explicado pela doutrina como "atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público" (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2015, 158). Já o "poder das polícias" ou "poder policial", típico dos órgãos policiais, é marcado pela possibilidade de uso direto da força física para fazer valer a autoridade estatal, o que não se verifica nas demais formas de manifestação do poder de polícia, que somente são legitimadas a se valer de mecanismos indiretos de coerção, tais como multas e restrições administrativas de direitos. Dessa forma, o "poder das polícias" ou "poder policial" diz respeito a um específico aspecto do poder de polícia relacionado à repressão de crimes em geral pelos entes policiais, de modo que todo órgão policial exerce poder de polícia, mas nem todo poder de polícia é necessariamente exercido por um órgão policial.

15. Conquanto não sejam órgãos policiais propriamente ditos, as guardas municipais exercem poder de polícia e também algum poder policial residual e excepcional dentro dos limites de suas atribuições. A busca pessoal - medida coercitiva invasiva e direta - é exemplo desse poder, razão pela qual só pode ser realizada dentro do escopo de atuação da guarda municipal.

16. Ao dispor, no art. 301 do CPP, que "qualquer do povo poderá [...] prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito", o legislador, tendo em conta o princípio da autodefesa da sociedade e a impossibilidade de que o Estado seja onipresente, contemplou apenas os flagrantes visíveis de plano, como, por exemplo, a situação de alguém que, no transporte público, flagra um indivíduo subtraindo sorrateiramente a carteira do bolso da calça de outrem e o detém. Distinta, no entanto, é a hipótese em que a situação de flagrante só é evidenciada depois de realizar atividades invasivas de polícia ostensiva ou investigativa, como a busca pessoal ou domiciliar, uma vez que não é qualquer do povo que pode investigar, interrogar, abordar ou revistar seus semelhantes.

17. A adequada interpretação do art. 244 do CPP é a de que a fundada suspeita de posse de corpo de delito é um requisito necessário, mas não suficiente, por si só, para autorizar a realização de busca pessoal, porque não é a qualquer cidadão que é dada a possibilidade de avaliar a presença dele; isto é, não é a todo indivíduo que cabe definir se, naquela oportunidade, a suspeita era fundada ou não e, por consequência, proceder a uma abordagem seguida de revista. Em outras palavras, mesmo se houver elementos concretos indicativos de fundada suspeita da posse de corpo de delito, a busca pessoal só será válida se realizada pelos agentes públicos com atribuição para tanto, a quem compete avaliar a presença de tais indícios e proceder à abordagem e à revista do suspeito.

18. Da mesma forma que os guardas municipais não são equiparáveis a policiais, também não são cidadãos comuns, de modo que, se, por um lado, não podem realizar tudo o que é autorizado às polícias, por outro, também não estão plenamente reduzidos à mera condição de "qualquer do povo". Trata-se de agentes públicos que desempenham atividade de segurança pública e são dotados do importante poder-dever de proteger os bens, serviços e instalações municipais, assim como os seus respectivos usuários. É possível e recomendável, dessa forma, que exerçam a vigilância, por exemplo, de creches, escolas e postos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

de saúde municipais, para garantir que não tenham sua estrutura danificada por vândalos, ou que seus frequentadores não sejam vítimas de furto, roubo ou algum tipo de violência, a fim de permitir a continuidade da prestação do serviço público municipal correlato a tais instalações. Nessa linha, guardas municipais podem realizar patrulhamento preventivo na cidade, mas sempre vinculados à finalidade da corporação, sem que lhes seja autorizado atuar como verdadeira polícia para reprimir e investigar a criminalidade urbana ordinária.

19. Não é das guardas municipais, mas sim das polícias, como regra, a competência para investigar, abordar e revistar indivíduos suspeitos da prática de tráfico de drogas ou de outros delitos cuja prática não atente de maneira clara, direta e imediata contra os bens, serviços e instalações municipais ou as pessoas que os estejam usando naquele momento.

20. Poderão, todavia, realizar busca pessoal em situações excepcionais - e por isso interpretadas restritivamente - nas quais se demonstre concretamente haver clara, direta e imediata relação com a finalidade da corporação, como instrumento imprescindível para a realização de suas atribuições. Vale dizer, salvo na hipótese de flagrante delito, só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se, além de justa causa para a medida (fundada suspeita), houver pertinência com a necessidade de tutelar a integridade de bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, assim como proteger os seus respectivos usuários, o que não se confunde com permissão para desempenharem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária em qualquer contexto.

21. No caso dos autos, guardas municipais estavam em patrulhamento quando depararam com o paciente em "atitude suspeita". Por isso, decidiram abordá-lo e, depois de revista pessoal, encontraram certa quantidade de drogas no bolso traseiro e nas vestes íntimas dele, o que ensejou a sua prisão em flagrante delito.

22. Ainda que, eventualmente, se considerasse provável que o réu ocultasse objetos ilícitos, isto é, que havia fundada suspeita de que ele escondia drogas, não existia certeza sobre tal situação a ponto de autorizar a imediata prisão em flagrante por parte de qualquer do povo, com amparo no art. 301 do CPP. Tanto que, conforme se depreende da narrativa fática descrita pelas instâncias ordinárias, só depois de constatado que havia drogas dentro do bolso e das vestes íntimas do paciente é que se deu voz de prisão em flagrante para ele, e não antes. E, por não haver sido demonstrada concretamente a existência de relação clara, direta e imediata com a proteção dos bens, serviços ou instalações municipais, ou de algum cidadão que os estivesse usando, não estavam os guardas municipais autorizados, naquela situação, a avaliar a presença da fundada suspeita e efetuar a busca pessoal no acusado.

23. Ordem concedida para confirmar a liminar deferida e declarar ilícitas as provas colhidas por meio da busca pessoal, bem como todas as delas decorrentes e, por consequência, absolver o réu, com fundamento no art. 386, II, do CPP, da condenação a ele imposta no Processo n. 1500093-71.2022.8.26.0080. (HC n. 830.530/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Terceira Seção, julgado em 27/9/2023, DJe de 4/10/2023.) (destaquei).

Ainda, confirmando o entendimento anteriormente firmado em caso específico envolvendo a Cracolândia, o C. Superior Tribunal de Justiça assim se manifestou:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL CONTRA DECISÃO QUE CONCEDEU A ORDEM. TRÁFICO DE DROGAS. PRISÃO REALIZADA POR GUARDAS MUNICIPAIS. FUNÇÃO DELINEADA NO ART. 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MATÉRIA PACIFICADA NO ÂMBITO DA TERCEIRA SEÇÃO DESTA CORTE. BUSCA PESSOAL. DILIGÊNCIAS OSTENSIVAS TÍPICAS DA ATIVIDADE POLICIAL. ILICITUDE DAS PROVAS OBTIDAS. CONSTRANGIMENTO ILEGAL EVIDENCIADO.

1. *A função das guardas municipais, inculpada no art. 144, § 8º, da Constituição Federal, é restrita à proteção de bens, serviços e instalações municipais, não lhes sendo permitido realizarem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil.*

2. *Recentemente a Terceira Seção desta Corte destacou que, no julgamento da ADPF n. 995, em 25/8/2023, o Supremo Tribunal Federal reafirmou sua posição de que as guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública, mas, novamente, não lhes conferiu poderes idênticos aos dos órgãos policiais. Citou trecho do voto do ilustre Relator Ministro Alexandre de Moraes afirmando que "as Guardas Municipais têm entre suas atribuições primordiais o poder-dever de prevenir, inibir e coibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais". Concluindo-se, assim, que as guardas municipais poderão, todavia, realizar busca pessoal em situações excepcionais - e por isso interpretadas restritivamente - nas quais se demonstre concretamente haver clara, direta e imediata relação com a finalidade da corporação, como instrumento imprescindível para a realização de suas atribuições. Vale dizer, salvo na hipótese de flagrante delito, só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se, além de justa causa para a medida (fundada suspeita), houver pertinência com a necessidade de tutelar a integridade de bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, assim como proteger os seus respectivos usuários, o que não se confunde com permissão para desempenharem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária em qualquer contexto (HC n. 830.530/SP, Ministro Rogerio Schietti Cruz, Terceira Seção, DJe 4/10/2023).*

3. *No caso em apreço, tendo em vista que a guarda municipal atuou ostensivamente com a finalidade de reprimir a criminalidade urbana em atividade tipicamente policial e completamente alheia às suas atribuições constitucionais, realizando busca pessoal em razão de visualizar o paciente em local conhecido como ponto de venda de drogas - cracolândia -, juntamente com mais três indivíduos ao redor de um caixote, conversando, em meio a um grande número de pessoas, e correndo ao visualizar a aproximação dos guardas, o reconhecimento da ilicitude das provas colhidas com base nessa diligência e de todas as que delas derivaram (art. 157, § 1º, do CPP) é medida que se impõe.*

4. *Agravo regimental improvido. (AgRg no HC n. 833.985/SP, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 26/2/2024, DJe de 28/2/2024.) (destaquei).*

Assim, extrai-se do atual ordenamento jurídico que, (i) as guardas municipais integram o Sistema de Segurança Pública, porém (ii) sua atuação deve se limitar às suas competências estabelecidas em lei, as quais são voltadas à preservação do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

patrimônio municipal, e de caráter mais preventivo que repressivo.

Estabelecendo os contornos de atuação da Guarda Municipal, no que pertine ao caso dos autos, temos as regras estabelecidas no Decreto Municipal 59.246/20, que dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua, durante a realização de ações de zeladoria urbana, bem como o POP GCM nº 01, aprovado pela Portaria do Comando Geral GCM n.º 032, de 05 de julho de 2018, publicada no Diário Oficial do Município de 11 de julho de 2018, que impede a utilização rotineira e injustificada de técnicas de contenção por formação militar, seja por barreira de escudos, seja, sobretudo, por utilização de bombas e de tiros de elastômero.

Portanto, importante consignar que a integração da Guarda Municipal como força de segurança pública significa afirmar tão somente que ela faz parte de um sistema, o que auxilia na articulação da gestão da segurança pública, mas nada diz a respeito das suas finalidades, não as equiparando às polícias militares, estas sim preparadas para atuação repressiva.

2. A vulnerabilidade das pessoas inseridas no contexto da Cracolândia

É importante deixar claro que esta demanda tem por objetivo último a tutela das pessoas inseridas no contexto da denominada Cracolândia, assegurando-lhes direitos.

A situação na qual estão inseridas denota hipervulnerabilidade, que se revela em carência afetiva, de moradia, de incolumidade física e mental, econômica, política, dentre outras consequências nefastas do uso reiterado de drogas.

Há também a peculiaridade da dinâmica imposta pela cena da Cracolândia, que determina transitoriedade dos espaços ocupados e dificulta, ao menos em tese, as necessárias ações preventivas e repressivas.

Vê-se que o caso ora tratado guarda em si extrema complexidade, a demandar ações oriundas de várias instituições.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Não por outro motivo o E. Supremo Tribunal Federal, em decisão tomada em medida cautelar no bojo da ADPF 976, alertou *situação a indicar estado de coisas inconstitucional* ante a violação maciça dos direitos humanos das pessoas em situação de rua¹.

Clara é, portanto, a vulnerabilidade das pessoas inseridas no contexto da Cracolândia, a qual é integrada por sujeitos de direitos, cabendo ao Poder Judiciário, como ator componente do sistema de justiça, assegurar efetividade no resguardo dos direitos humanos.

3. A atuação jurisdicional em políticas públicas

O art. 2º da Constituição da República instaura a independência e harmonia entre as funções estatais, fazendo referência implícita a suas respectivas funções típicas (relativas à independência) e atípicas (relativas à harmonia). Portanto, há um delineamento constitucional relativo à separação de funções estatais, sendo imperioso que a função jurisdicional se alinhe às suas competências constitucionais, sob pena de violação, em última análise, do próprio Estado Democrático.

Aos representantes eleitos à função executiva, por sua vez, é dada a competência constitucional da gestão da coisa pública, conferindo-se maior margem de manobrabilidade dos atos a serem praticados. Tais atos, entretanto, devem obediência às normas constitucionais, as quais, sob uma visão constitucional atual, são compostas de regras e princípios constitucionais, dimensão importante ao desate da relação sempre intrincada entre a fiscalia jurisdicional frente às políticas públicas.

Em recente julgamento do RE 684.612/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 01/7/2023 e submetido ao regime de repercussão geral (Tema 698), o E. Supremo Tribunal Federal estabeleceu os contornos gerais relativos à intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, caso dos autos. Dada a riqueza do voto condutor, peço vênica para transcrever a ementa e argumentos, no essencial:

¹ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>, acesso em 06/06/2024.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

*Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário com repercussão geral. Intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas. Direito social à saúde. 1. Recurso extraordinário, com repercussão geral, que discute os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde. No caso concreto, busca-se a condenação do Município à realização de concurso público para provimento de cargos em hospital específico, além da correção de irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina. 2. O acórdão recorrido determinou ao Município: (i) o suprimento do déficit de pessoal, especificamente por meio da realização de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos de médico e funcionários técnicos, com a nomeação e posse dos profissionais aprovados no certame; e (ii) a correção dos procedimentos e o saneamento das irregularidades expostas no relatório do Conselho Regional de Medicina, com a fixação de prazo e multa pelo descumprimento. 3. A saúde é um bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve zelar o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. 4. A intervenção casuística do Poder Judiciário, definindo a forma de contratação de pessoal e da gestão dos serviços de saúde, coloca em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, já que desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos escassos recursos públicos. Necessidade de se estabelecer parâmetros para que a atuação judicial seja pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador. 5. Parcial provimento do recurso extraordinário, para anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à origem, para novo exame da matéria, de acordo com as circunstâncias fáticas atuais do Hospital Municipal Salgado Filho e com os parâmetros aqui fixados. 6. **Fixação das seguintes teses de julgamento: “1. 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. 2. 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; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”.***

(...)

21. Consoante já exposto no tópico anterior, a atuação do Poder Judiciário em matéria de concretização de direitos sociais é permeada por complexidades e críticas. Contudo, em cenários em que a inércia administrativa frustra a realização de direitos fundamentais, não há como negar ao Poder Judiciário algum grau de interferência para a implementação de políticas públicas. Negar a possibilidade de atuação jurisdicional nessa matéria equivaleria a negar a própria efetividade do direito social constitucionalmente assegurado, retornando à ultrapassada ideia de que tais direitos seriam normas meramente programáticas ou principiológicas.

22. Anoto que o Supremo Tribunal Federal tem admitido a intervenção do Judiciário para a implementação de políticas públicas, em situações excepcionais, quando comprovada a inércia ou morosidade do ente público, como medida assecuratória de direitos fundamentais. Nesse sentido: ARE 1.230.668 AgR-EDv-AgR, sob a minha relatoria, Tribunal



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Pleno, j. em 16.08.2022; ARE 1.408.531 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, j. em 07.02.2023; ARE 1.289.323 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, j. em 04.10.2021, dentre outros.

(...)

28. *Nesse cenário, é importante a construção de parâmetros para permitir uma atuação efetiva e organizada do Poder Judiciário, com vistas à concretização de direitos fundamentais, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador para a definição e implementação de políticas públicas.*

29. **Em primeiro lugar**, *é necessário que esteja devidamente comprovada nos autos a ausência ou grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público. De fato, quando os Poderes Legislativo e Executivo descumprem seus deveres institucionais, o Poder Judiciário estará autorizado a servir de alerta para que estes exerçam suas atribuições. Falhas estruturais geradas pelo vazio ou pela inefetividade de políticas públicas para o atendimento de determinado direito fundamental fazem com que a atuação do Judiciário seja necessária, em especial se estiver em jogo o mínimo existencial.*

30. *Assim, diante de um Poder Executivo omissivo, é necessária uma intervenção judicial para “retirar as autoridades públicas do estado de letargia”, como bem pontuou esta Corte na medida cautelar da ADPF 347, que reconheceu o “estado de coisas inconstitucional”, em razão da violação massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro.*

31. *Em síntese, é obrigação dos Poderes Públicos fornecerem políticas públicas de qualidade. Mesmo diante de uma escassez de recursos, os direitos fundamentais não podem ser ignorados, cabendo ao Estado oferecer condições mínimas para a efetivação desses direitos em nome da dignidade humana. Frente a omissões reiteradas do Executivo e Legislativo, pode o Judiciário ser chamado na tentativa de corrigir violações constantes ao texto constitucional.*

32. **Em segundo lugar**, *no atendimento dos pedidos formulados pelo autor da demanda, deve-se observar a possibilidade de universalização da providência a ser determinada, considerados os recursos efetivamente existentes 1 . De fato, os recursos públicos são finitos e insuficientes ao atendimento de todas as necessidades sociais, impondo ao Estado a tomada de decisões difíceis. Nesse contexto, decisões judiciais casuísticas, que determinam a adoção de diversas melhorias em hospital específico e se distanciam de uma visão sistêmica sobre a matéria acabam por contribuir para a desorganização da Administração Pública, comprometendo a eficiência administrativa no atendimento ao cidadão e impedindo a otimização das possibilidades estatais no que toca à promoção da saúde pública.*

33. *Assim, o órgão julgador deverá questionar se é razoável e faticamente viável que aquela obrigação seja universalizada pelo ente público devedor. Na hipótese em análise, caberia ao Tribunal de Justiça local examinar se seria possível ao Município do Rio de Janeiro implementar as obrigações impostas também em outras unidades de saúde que estejam em condição similar à do Hospital Salgado Filho.*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

34. **Em terceiro lugar**, entendo que cabe ao órgão julgador determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada. Estabelecida a meta a ser cumprida, diversos são os meios com os quais se pode implementá-la, cabendo ao administrador optar por aquele que considera mais pertinente e eficaz. Trata-se de um modelo “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas, no qual, apesar de indicar o resultado a ser produzido, o Judiciário não fixa analiticamente todos os atos que devem ser praticados pelo Poder Público, preservando, assim, o espaço de discricionariedade do mérito administrativo.

35. No exemplo dos autos, constatado o déficit de profissionais de saúde, caberia ao Judiciário determinar que a irregularidade seja sanada. No entanto, cabe ao Poder Executivo Municipal decidir se suprirá tal deficiência, por exemplo, mediante a realização de concurso público, por meio do remanejamento de recursos humanos ou a partir da celebração de contratos de gestão e termos de parceria com organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Anoto que, na ADI 1.923 (red. p/ acórdão Min. Luiz Fux, j. em 16.04.2015), este Tribunal respaldou o modelo de colaboração público-privada para a prestação de serviços públicos de saúde, educação, cultura, dentre outros. Portanto, não pode o Poder Judiciário substituir a vontade do administrador público e privilegiar determinada forma de contratação de pessoal ou de gestão dos serviços públicos de saúde.

36. 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.

(...)

38. **Em quarto lugar**, anoto que uma das principais críticas à atuação judicial na implementação de política pública diz respeito à ausência de expertise e capacidade institucional. Essa ideia se apoia na percepção de que o Judiciário não domina o conhecimento específico necessário para instituir políticas de saúde. Para atenuar esse problema, a decisão judicial deverá estar apoiada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos, que podem acompanhar a petição inicial ou compor a instrução processual.

(...)

39. **Em quinto lugar**, sempre que possível, o órgão julgador deverá abrir o processo à participação de terceiros, com a admissão de amici curiae e designação de audiências públicas, permitindo a oitiva não apenas dos destinatários da ordem, mas também de outras instituições e entidades da sociedade civil. Tais providências contribuem não apenas para a legitimidade democrática da ordem judicial como auxiliam a tomada de decisões, pois permitem que o órgão julgador seja informado por diferentes pontos de vista sobre determinada matéria, contribuindo para uma visão global do problema. Além disso, uma construção dialógica da decisão favorece a sua própria efetividade, uma vez que são maiores as chances de cumprimento, pelo Poder Público, de determinações que ele próprio ajudou a construir. (...). (RE 684612, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/07/2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 04-08-2023 PUBLIC 07-08-2023) (destaquei).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Como se percebe, a atuação do Poder Judiciário deve se orientar no sentido de estabelecer metas a serem alcançadas, afastando-se de medidas pontuais e específicas, caso em que invadirá a competência constitucional de outra função estatal.

Estas, portanto, as balizas a partir das quais a questão posta em juízo e as provas produzidas serão analisadas.

4. Análise probatória

A decisão saneadora de fls. 1561/1563 estabeleceu como ponto controvertido (...) *se a conduta e atuação da GCM na região da Cracolândia ocorreu dentro da legalidade, ou se foi praticada com excesso de uso da força.*

Pois bem.

Inicialmente, destaque-se que Inquérito Civil Público nº 14.725.0453/2017-2 foi instaurado tendo como objetivo a verificação de eventual desvio de função da Guarda Civil Metropolitana na ação desenvolvida na região da Cracolândia a partir do dia 21/05/2017 (fl. 97). Todavia, considerando (i) a dimensão do problema a ser enfrentado, (ii) o objeto da demanda bem como (iii) as peculiaridades do presente processo coletivo, a análise probatória não pode se circunscrever a datas determinadas, notadamente quando a prova produzida – como se verá adiante – demonstrou o reiterado agir desviante da força pública atuante.

A contestação apresentada pelo Município de São Paulo faz alusão à atuação correicional em relação aos agentes atuantes na região da Cracolândia dentre o período de 2017 até julho de 2021, o que deixa entrever os abusos cometidos:

(...)

A esse propósito, no período entre 2017 e a presente data, a GCM computa 88 (oitenta e oito) processos administrativos disciplinares instaurados contra guardas civis oriundos de ocorrências na região da nova luz, dentre os quais 02 (duas) Averiguações Preliminares, 02 (dois) Inquéritos Administrativos, 84 (oitenta e quatro) Sindicâncias, resultando em 06 (seis) Aplicações Diretas de Penalidade, 68 (sessenta e oito) arquivamentos e 14 (quatorze) processos em andamento. (fl. 1140).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

Em primeiro lugar, às fls. 988 há *link* de acesso ao acervo de mídia disponibilizado pelo Ministério Público de São Paulo, em que se verifica a atuação desmedida da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo em vários momentos.

Na pasta "FL 220 - JUNTADO EM 18.08.17" já se encontra exemplo do despreparo na atuação dos agentes da Guarda Civil Metropolitana, que agem com o uso excessivo da força em desfavor das pessoas que se encontram nos respectivos locais.

Na Pasta "FL 754 - NOVA LUZ - IMAGENS CAPTADAS EM 12.07.19 / CD CITY CÂMERAS, no vídeo "50198_12-07-19_17-00_20-00 (1)", a partir do minuto 45:38, vê-se o uso indiscriminado de bomba contra as pessoas que se instalam na praça, o que novamente ocorre a partir do minuto 54:00.

Na pasta "FL 833 - AÇÃO ZELADORIA EM 13.10.20" há relatos de que a Guarda Civil Metropolitana retirou pertences das pessoas que estavam no local sem qualquer explicação, incluindo os abrigos e documentos de identificação.

Na pasta "PT-IS 095.21 - VÍDEO REMETIDOS PELA ONG CRACO RESISTE", vê-se em todos os vídeos disponibilizados a atuação ilícita da Guarda Civil Metropolitana, desde uso de gás de pimenta indiscriminadamente, até o lançamento indiscriminado de bombas e desferimento de tiros contra pessoas que não oferecem qualquer perigo iminente.

Na pasta "PT-IS 100.21 - 001 - JOSÉ DAMIÃO SIMÃO - AÇÃO DE 29.03.21" vê-se relato do Sr. José Damião afirmando que teve seu olho direito atingido por uma bala de borracha, perdendo a visão.

Do mesmo modo, há relato da Sra. Bruna na pasta "PT-IS 100.21 - 002 - BRUNA - AÇÃO DE 30.01.21", segundo a qual uma bomba atingiu seu olho esquerda, ficando cega.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Na pasta "PT-IS 100.21 - 003 - ABORDAGENS FEITAS PELA GCM EM 13.04.21" há imagens de mais uma clara atuação em abuso da Guarda Civil Metropolitana, se valendo do uso de gás de pimenta em desfavor de pessoa que não oferecia qualquer perigo.

Sob o crivo do contraditório, foram ouvidas testemunhas arroladas pelas partes.

A testemunha Maria Angélica Comis, integrante da ONG *É de Lei*, é psicóloga, trabalha no território da Cracolândia desde 2011, trabalhou de maio de 2014 a maio de 2017 na Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania no cargo de Assessora Técnica de Política de Drogas. Afirmou que tem uma equipe que trabalha junto ao território da Cracolândia desde 2000, que realiza o auxílio junto às pessoas que se encontram no "fluxo" (cena de uso de drogas), desde a distribuição de piteiras, protetores labiais e preservativos, até a tentativa de encaminhamento aos centros de convivência; que no ano de 2017 uma pessoa transexual que trabalha no grupo foi xingada pelos Guardas Cívicas, embora estivesse identificada e com crachá; que em alguns episódios, quando iniciada chuva intensa e as pessoas irem se proteger da chuva nas lonas, os agentes da Guarda Civil determinava que as lonas fossem desmontadas, e as pessoas ficaram na chuva; que já testemunhou agentes da Guarda Civil acordando pessoas com chute; que a chegada da zeladoria urbana, acompanhada pela Guarda Civil, é muito truculenta, havendo relatos de pessoas afirmando que nessa abordagem (rapa) perderam documentos, medicamentos e pertences percentuais; que o IOP é a parte da Guarda Civil mais violenta, tendo testemunhado agressões em abordagens, não havendo com ele qualquer forma de mediação de conflito; que desde 2017 a IOP sempre está no território; que nos casos de internação involuntária o índice de recuperação se dá em torno de 20%; narra que a Guarda Civil tem feito operações na madrugada, por vezes jogando o carro em cima de aglomerações de pessoas para que elas dispersem, ou bombas de efeito moral ou bala de borracha; reputa que o cenário ideal seria que a Guarda Civil Metropolitana atuasse como mediadores de conflitos, aprendendo a conversar com as pessoas, com instrução em Direitos Humanos em sua formação; que entre 2014 e 2016 esse cenário próximo ao ideal



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

ocorreu, ocasião em que os usuários conseguiam chamar os agentes de saúde pelo nome, o que é muito importante porque demonstra o vínculo entre eles; que a atuação da Guarda Civil; que em geral as pessoas que se encontram na cena de uso são pessoas em alta vulnerabilidade, e que são elas que sofrem as principais consequências da atuação violenta da Guarda, porque a criminalidade organizada, em muitos casos, sabe de antemão quando as operações ocorrerão; que quando os pertences são retirados das pessoas não há a entrega de qualquer contralacre; que as buscas pessoais são generalizadas, incidente em todas as pessoas que lá se encontram; a "virada do fluxo" ocorre quando a Guarda Civil inicialmente agride verbalmente as pessoas que se encontram no fluxo que, por sua vez, revidam com o que tiverem na mão, o que, pela perspectiva da Guarda Civil, já justifica que haja a atuação com bombas; que a Guarda Civil se utiliza de *taser*, de armas que disparam bala de borracha, bombas de gás lacrimogênio e cacetete; há atualmente poucos agentes de assistência social no local; há também poucos agentes de saúde, e atualmente eles não mais entram nas cenas de uso, o que não ocorria antes; que as abordagens não atendem o pressuposto de "fundada suspeita", mas a Guarda Civil aborda todas as pessoas que estão no local, sem critério; que nunca viu a abordagem ser realizada de acordo com os protocolos estabelecidos pela própria GCM; que tem percebido recentemente um clima pior nas cenas de uso, em que as pessoas se sentem mais acuadas; atualmente há dezesseis cenas de uso, o que se deu por conta da violência policial exercida, porque as forças de segurança atuam para a dispersão das pessoas, o que não ajuda no contato dos agentes de saúde e de assistência social; que tal dispersão trouxe uma polarização da questão, eis que comerciantes e moradores do entorno passaram a ter em suas portas pessoas usando droga, o que tem causado a agressão por parte desses comerciantes e moradores contra os usuários; que no ano de 2015 houve a atuação preventiva de Guarda Civil, que tinham formação em Direitos Humanos e Solução de Conflitos, que mantinham reunião com vários órgãos municipais semanalmente para atuação no local; que já presenciou a abordagem de adolescentes em que os agentes da Guarda Civil pegam os celulares e entram nos aplicativos de mensagens, perguntando o motivo de determinadas trocas de mensagens; já presenciou pessoas que tiveram seus celulares tomados ou tiveram que apagar vídeos quando filmavam abordagens; que nunca fez qualquer denúncia porque tem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

medo de retaliação, já tendo sido intimidada enquanto era servidora pública; que a Guarda Civil não impede que os coletivos ou organizações não governamentais ingressem no território, mas fazem revistas; já testemunhou inúmeras vezes a utilização de *taser*; que aparentemente houve uma proibição de que os agentes de saúde e de assistência social ingressem na cena de uso (fl. 1899).

A testemunha Rafael, que trabalha há dez anos no território da Cracolândia, reiterou as declarações realizadas pela testemunha Maria Angélica Comis em sua integralidade, afirmando com riqueza de detalhes a atuação violenta por parte da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo. Digno de nota é o destaque feito pelo testemunha a respeito da composição das pessoas junto à Cracolândia: há parte significativa das pessoas que não são usuários de drogas, mas sim pessoas que estão em situação de rua, o que explica a complexidade e interconexão de vulnerabilidades existentes. Ainda, afirmou que há notícia de que os serviços de saúde e assistências foram proibidos de atuar no interior do "fluxo", tendo como fundamento a existência de perigo para os agentes, o que a testemunha nega (fl. 1899).

A testemunha Natalina Ribeiro, moradora da praça Júlio Prestes, entre 2005 a 2019, e Conselheira do Conselho Gestor da ZEIS 3. Em seu depoimento, afirmou que a violência exercida no local era indiscriminada entre a GCM, a Polícia Civil e Militar; que a atuação violenta ocorria por parte da Guarda Civil, sem motivo, mas que não dá para generalizar, não sendo todos os Guardas; que com frequência recebia relatos de pessoas dizendo que tiveram seus pertences retirados por agentes da GCM; que como conselheira de órgão junto à Prefeitura fez reunião com autoridades com várias denúncias de pessoas que tiveram seus pertences retirados; que ouvia dizer que alguns agentes da GCM eram remanejados para outro local como punição, ou destinados a serviços administrativos; que a atuação como força de segurança era indiscriminada entre a GCM e a Polícia Militar; que as vezes não era possível identificar o agente da GCM; que havia física e verbal contra as pessoas que estão em situação de rua no local, mas também com transeuntes, notadamente negros e que passam de mochila, os quais as vezes são obrigados a retirar tudo da mochila; que as abordagens desta forma era naturalizada; que a virada do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

fluxo se dava por conta da violência da GCM quando queriam prender alguém que estava no local; que quando ocorriam as limpezas, algumas vezes a abordagem era pacífica, mas outras não; que a atuação da zeladoria urbana é necessária no local; que o COPOM mantém câmeras no local e poderia muito bem utilizar as imagens para averiguar e punir os agentes que ali atuam (fl. 2031).

A testemunha Roberta Marcondes Costa, Oficiala de Justiça junto ao Fórum João Mendes e atua como voluntária no território da Cracolândia há alguns anos, desde 2012. Em seu depoimento destaca que já foi ameaçada pela GCM mais de uma vez; que já correu de bala de borracha e gás; que como a atuação se dá com um projeto terapêutico individualizado, em muitos casos esse projeto é interrompido por conta da atuação violenta da GCM; que a violência exercida contra aquelas pessoas vem ocorrendo ao longo de dez anos; que a atuação da GCM é de muita violência, muita coação; que houve uma época em que atuava em uma ONG e que usaram o dinheiro que tinham disponível para dar um curso de Direitos Humanos para quem se envolvia com a Cracolândia, principalmente para os agentes da GCM, mas não houve adesão por parte deles, além de ser muito frustrante, porque logo depois, os agentes que tiveram aula eram os mesmos que xingavam e hostilizavam os seus professores no curso; que o POP GMC nº 8, tal como proposto, não é cumprido; que já fez inúmeras denúncias dos abusos cometidos; que acompanhou o caso do Cadu (Carlos Eduardo), mas que sinceramente acha que não dão em nada (fl. 2031).

A testemunha João Paulo Guilherme dos Santos, Superintendente da Guarda Civil Metropolitana, afirmou que toda vez que um guarda civil se envolve em atuação violenta ou que cause dano a alguém é chamado pela Corregedoria e sofre o procedimento cabível; negou que haja alguma ordem de não entrada dos serviços de saúde e assistência no território da Cracolândia, afirmando que os agentes da GCM auxiliam os usuário levando-os aos aparelhos de assistência; que o trabalho da GCM se dá para o auxílio e proteção dos outros agentes de saúde e assistência social que trabalham no local; que a proteção se dá por conta da existência também de traficantes no interior do território da Cracolândia; que fez um grupo chamado "Mães da Cracolândia", que auxiliava as mães



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

de usuários na busca por seus filhos; que a Guarda Civil só atua em conjunto com a Polícia Militar e com a Polícia Civil; que a atuação da GCM se dá com o acompanhamento dos agentes de assistência, saúde e de zeladoria; que o papel da GCM é auxiliar as polícias Civil e Militar, cuja atuação tem como foco os traficantes, nunca os usuários; o armamento somente é usado em casos de violação da segurança dos agentes ou de terceiros; que a Corregedoria é independente e pune de fato os agentes, havendo ainda a Controladoria Geral do Município como órgãos de fiscalização; que houve um período em que um capitão da Polícia Militar teria afirmado que a GCM não poderia atuar no local e, na manhã seguinte, após a retirada dos agentes da GCM do local, a imprensa já mostrava que a população pedia a volta dos agentes da GCM, alegando insegurança no local; que o IOP começou a atuar naquela região por conta do lançamento de objetos contra os agentes, sendo que o IOP tem à sua disposição escudo balístico, capacete etc.; que a atuação do IOP é importante visando a segurança das pessoas que transitam naquele local, fazendo rondas periódicas; que há um Decreto municipal proibindo que se retire barracas das pessoas quando há chuva ou frio; que a zeladoria só pode retirar os objetos inservíveis, plástico, papelão e os cobertores que estão jogados no chão, sendo estes últimos lavados e posteriormente redistribuídos para a população; que a virada do fluxo ocorre normalmente quando há a prisão de alguém com uma quantidade muito grande de droga, porque esta pessoa está ali para vender droga e, quando a droga é apreendida, esta pessoa fica em débito com o traficante, e a própria pessoa presa instiga os outros à "virada do fluxo"; todos os guardas civis usam tarjeta de identificação, sem a qual ele é punido; que é muito importante a atuação dos agentes de saúde e assistência no local; que a dispersão do "fluxo" melhorou em relação à abordagem dos agentes de segurança e assistência, porque em grupos menores há facilidade de abordagem; que há pessoas que ficam de modo fixo no território, pessoas que trabalham no Centro e que passam lá para comprar a droga e consumirem em casa, e tem as pessoas que passam lá de Uber para pegar a droga e depois irem para a balada, e a dispersão do "fluxo" fez diminuir as pessoas que passam esporadicamente pelo local; que atualmente a vida de quem trabalha junto ao território está muito melhor; que a atuação dos agentes de saúde e assistência hoje é mais efetiva do que antigamente; que fez curso de Direitos Humanos, de Relação de Gênero e de Violência



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

Doméstica, havendo curso de reciclagem; que a Casa de Atenção cuida dos guardas civis sob o aspecto psicológico; a Corregedoria apura todas as denúncias que chegam a ela, seja anônima ou não; que os usuários as vezes pedem para a GCM para levá-los aos aparelhos municipais – e não para os agentes de saúde e assistência – porque às vezes ainda estão sob efeito da droga, e quando isso passa eles procuram a GCM que passa pelo local; que os agentes de saúde, de assistência social e os agentes da Guarda Civil atuam com a mesma frequência no território; que não chegou a ver pessoas feridas por conta da atuação da GCM no território da Cracolândia; o papel da GCM é a segurança e proteção dos agentes, sendo que a GCM não tem autorização para retirar pertences pessoais das pessoas; que os agentes da GCM não têm ordem para desmontar barracas quando há chuva, e se houve algo nesse sentido seria irregular; que entende que a utilização de câmeras corporais é medida interessante para proteção, inclusive dos agentes da GCM; que vê os agentes de segurança e de saúde a todo tempo no território da Cracolândia, inclusive após as 10 horas da noite e nos finais de semana; que os agentes de saúde estão uniformizados com jaleco branco, em grande quantidade no interior do "fluxo"; que encaminha ao SIAT aproximadamente 1 ou 2 pessoas por semana, que as pessoas lá são recebidas sem problema; que o Capitão da Polícia Militar que disse que a GCM não poderia atuar no local foi afastado; que acha que o Capitão entendia que mandava na cidade, sendo que os agentes da GCM têm grande expertise na atuação junto à Cracolândia; que o POP GCM nº 8 é cumprido integralmente por parte dos agentes; que a diferença entre o traficante e o usuário é que o traficante sempre está sóbrio, lúcido, além de se perceber a forma como o traficante age, porque se demonstra muito mais nervosismo quando se está com algo errado; que embora o fornecimento de contralacre seja de atribuição da zeladoria urbana, sabe que sempre é fornecido contralacre para as apreensões (fl. 1899).

A testemunha Aparecido, agente da Guarda Civil Metropolitana e atuante no território da Cracolândia, Comandante da IOP. afirmou em seu depoimento que não se deparou com qualquer violência exercida por agentes da GCM; que a IOP atua na região da Cracolândia diariamente, vinte e quatro horas; que a diferença da IOP se dá em relação aos equipamentos que possui, bem como o treinamento que é dado a seus agentes;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

que a atuação da GCM naquele local diz respeito tanto ao auxílio dos agentes públicos que atuam no local quanto ocorrências policiais que acabam por ocorrer; que a Polícia Civil também chama a IOP principalmente porque tem os equipamentos de menor potencial ofensivo, que são usados somente quando os agentes são atingidos; que a atuação se dá entre oitenta e cinquenta agentes da IOP na região da Cracolândia; que os instrumentos utilizados pela GCM são utilizados para que não haja confronto direto entre os agressores e a GCM, e são utilizados com o objetivo de dispersá-los; que todas as denúncias são encaminhadas para a Corregedoria, que é bastante pesada em relação aos desvios funcionais; que os agentes da GCM utilizam arma de fogo, mas nunca foi utilizada; que somente em um caso uma arma de fogo foi utilizada; que a virada ocorre porque o tráfico começa a sair do território e fazer alguns furtos na região, e somos solicitados, sendo que o fluxo os protege; que a virada do fluxo nunca ocorre por culpa dos agentes da guarda, mas pelos traficantes; que todos os agentes da GCM devem ser identificados com tarjeta; que quando chove não tem ação na Cracolândia, e os agentes não retiram nada das pessoas; que não acredita que há alguma violência gratuita por parte dos agentes; que sem os agentes da GCM a atuação dos agentes de saúde e segurança seria impossível; que há cursos de atualização profissional a cada dois anos, o que inclui cursos de Direitos Humanos; que o acompanhamento psicológico ocorre na GCM, mas somente a pedido; que em média a atuação dos agentes se dá por doze horas; que embora o IOP utilize fuzis, esses fuzis qualquer do povo pode comprar; que a testemunha determina que não seja usado fuzil na área da Cracolândia; que nunca teve notícia de que alguém se feriu com bala de borracha na Cracolândia; que a GCM atua junto com a Polícia Civil fazendo triagem e também para utilização de armas de baixo impacto; que a triagem se dá por conta da identificação anterior pela Polícia Civil de quem seriam os traficantes, e os agentes da GCM auxiliam na triagem das pessoas, retirada de instrumentos cortantes, drogas, dinheiro etc.: que essa triagem envolve determinar que todas as pessoas fiquem sentadas, não vendo problema nesta abordagem; que nesta triagem as pessoas são revistadas e delas são retirados objetos cortantes, cachimbos etc., até porque o uso da droga é crime; que a revista é feita de modo indiscriminado, porque as pessoas estão ali para se drogar, sendo a triagem feita por todos os que lá estão; que a GCM não faz nenhum tipo de investigação em relação à Cracolândia;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

que os agentes que atuam na Cracolândia ainda não usam câmeras; que na visão da testemunha a utilização de câmeras corporais é muito importante; que algumas operações policiais são filmadas por drone; que a filmagem realizada é encaminhada ao Comando-Geral, e são armazenadas por trinta dias; que desde setembro de 2021, por ordem do Comando-Geral, somente a IOP atua na Cracolândia; que não se lembra inteiramente do Manual de Abordagem; que fundada suspeita é o flagrante, é a pessoa esconder algo; que em relação à operação em si, determinar que todos se sentem para realizar triagem pode não se enquadrar em "fundada suspeita"; que eu alguns casos não é possível cumprir o Manual de Abordagem; que não sabe quantas pessoas foram afastadas por conta do cometimento de ilegalidades na atuação junto à Cracolândia, mas que determina a transferência do agente caso saiba de alguma ilegalidade (fl. 2031).

Em importante contribuição, a testemunha Maurício Fiori afirmou que em razão de sua pesquisa, a partir de 2015 até 2018 e por conta do Programa "De Braços Abertos", acompanhou a cena da Cracolândia; que durante a pesquisa já se constatou uma relação muito difícil entre a GCM e os usuários, destacando que a relação era pior com a GCM do que com a Polícia Civil ou Militar; que mesmo após o período em que estava no local realizando a pesquisa soube por relatos e por outras pesquisas que a relação continuou muito ruim, principalmente na hora da lavagem do local, que tiveram seus pertences levados, documentos etc.; que já há um certo consenso mundial segundo o qual a violência promovida contra o usuário não surte efeitos benéficos a curto, médio ou longo prazo; que as pesquisas que realizou revelaram que o sofrimento é parte constitutiva da trajetória das pessoas que ali se encontram, e que a imposição de mais sofrimento não as fariam buscar ajuda, o que não quer dizer que não deveria sofrer algum tipo de restrição como qualquer cidadão, porque as pessoas que ali estão também, em alguns casos, também já praticaram violência contra alguém; no âmbito da pesquisa, os agentes de saúde e segurança eram elogiados, e as forças policiais, incluindo a GCM, não eram; que segundo prevê a literatura, a Cracolândia já foi chamada de uma "aporia"; que a Cracolândia é um coletivo móvel que envolve comércio de drogas, mas também envolve sobrevivência, envolve também proteção, e também envolve diversão, sendo enfim uma entidade urbana



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

cujo diagnóstico é muito difícil; que a melhora do cenário é de resposta muito difícil, mas que deve passar pela assistência, o que envolve moradia, saúde, geração de renda, cuidado, e que demanda muito recurso público, porque o problema envolve um quantidade de chagas sociais muito amplas; que a questão da venda de drogas no local é uma questão mais delicada, porque a Cracolândia virou quase que uma biqueira especial na cidade de São Paulo; que esta questão da venda também envolve a questão da venda de álcool, inclusive por crianças, na região da Rua Augusta, e que este cenário não causa a mesma repulsa da venda de pedras de crack, o que revela a complexidade do problema; que no âmbito do programa "De Braços Abertos" havia a capacitação dos agentes da GCM, porque tinham-se reuniões com o Secretário responsável, mas não sabe dizer se isso posteriormente continuou; que a eficácia deste tipo de capacitação deve ser aferida por avaliação, o que é um problema de modo geral em relação a política de drogas, isto é, não se avalia a eficácia das políticas empregadas; que o papel da segurança pública neste caso é bem complicada, porque não envolve o Município de São Paulo, mas toda a política nacional – e até internacional – de drogas, e os agentes de segurança por vezes tem a situação mais difícil em geral, porque ela precisa combater o tráfico, o uso de drogas ainda é crime, e o uso de drogas é completamente disseminado por toda a sociedade, não só na Cracolândia, e diante disso, onde a segurança pública irá atuar? Onde este uso vai incomodar a ponto de as forças de segurança atuarem? Qual tráfico? No caso da Cracolândia, como é o centro da cidade, as pessoas estão em situação de vulnerabilidade mais é um cena pública de uso, isso causa um impacto político que faz com que as forças de segurança fiquem atuando permanentemente de diferentes maneiras no local, mas não estão todos os usuários de crack naquele local; que a atuação dos agentes em grupos maiores ou menores de usuários não parece ser o ponto importante, mas importante é o atendimento individualizado, e também o quanto aquelas pessoas recebem de incentivo e ajuda para sair daquela situação (fl. 1899).

Conforme exposto, a Cracolândia, como ente social autônomo composto das pessoas que se situam e circulam em determinado território da região central - agora expandida - de cidade de São Paulo, é substrato da má gestão social (pública e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

privada), cujos efeitos confluem para o cenário que amplamente se revelou neste processo: no limite e sob a perspectiva dos Direitos Humanos que se pretendem aqui tutelar, o *destróçamento físico-psíquico de pessoas hipervulneráveis*.

O que se tem dos autos, é que a presente ação visa assegurar direitos, eis que a população de rua submetida a esta teia de vulnerabilidades é, antes de tudo, integrada por sujeito de direitos, cabendo ao Poder Judiciário, como ator componente do sistema de justiça, assegurar efetividade no resguardo dos Direitos Humanos.

Da análise da prova produzida neste processo extrai-se que o ponto controvertido fixado à fl. 1562 restou evidenciado pelos autores, não havendo dúvida de que a conduta dos agentes da GCM junto ao território da Cracolândia se deu de modo ilegal.

Abundam as provas de que os agentes da GCM realizaram busca pessoal indiscriminada em pessoas no território, lançaram mão de abordagem violenta, retiraram pertences e documentos pessoais daqueles que lá se encontram sem razão legítima para tanto, dentre várias outras condutas cuja reprovação jurídica se mostrou de intensidade relevante.

De modo geral, vê-se nos depoimentos dos componentes da Guarda Civil Metropolitana a negativa geral de realização de ilegalidades, justificando-se no dever-ser das prescrições normativas, o que revelou ser divorciado do conjunto probatório amealhado. Há todo um discurso do cumprimento de deveres, o que deve explicar a necessária ausência de generalização dos comportamentos desviantes por parte dos agentes, mas que no fim do dia culmina, em certos casos, nas imagens capturadas e juntadas aos autos.

Para além da Constituição da República, há um sem-número de normas jurídicas que podem balizar a atuação dos agentes da Guarda Civil Metropolitana. Dentre elas destacam-se o Decreto Municipal nº 59.246/20² e o Manual de Abordagem oriundo da própria instituição, chamado de Procedimentos Gerais de Abordagem (POP

² <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59246-de-28-de-fevereiro-de-2020>.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

GCM N° 8³), que se cumprido por todos os integrantes da GCM que atuam na região (o que deveria ocorrer, nos termos do art. 30, parágrafo único do Decreto-Lei n° 4.657/42 – LINDB), talvez a presente ação não fosse ajuizada.

No decorrer da oitiva das testemunhas, chama a atenção a preocupação do diligente Promotor de Justiça oficiante, Dr. Arthur (preocupação que se espalha por todos os agentes de justiça responsáveis pela pretensão inicial) do cotejo entre as hipóteses normativas previstas no POP GCM N° 8 e a conduta daqueles que o executam, sendo instigados a refletir sobre seus comportamentos. É revelador a dissonância entre a prova produzida e o cenário descrito pelos instigados.

Exatamente por isso, com as devidas vênias, entendo não ser esta a ignição à solução da controvérsia.

Não me parece que a coerção jurisdicional seja a solução do macroproblema que subjaz à violência empregada contra as pessoas que transitam na Cracolândia, porque sempre há a justificativa (em geral correta) da discricionariedade regradada no exercício do poder de polícia, que se decotado por Poder outro, vulneraria a tripartição das funções estatais.

Por outro lado, algo deve ser feito. Ao menos para que as ilegalidades comprovadamente perpetradas se encerrem. É nesta fresta interpretativa que entendo ser a boa medida para o desate da controvérsia posta em juízo.

Disso decorre a importância de se destacar a *efetividade* do provimento buscado como discurso e comando proeminentes na discussão ora travada. Isso porque da prova produzida nos autos derivou, de um lado, a alegação do cumprimento por parte dos agentes da GCM das normas vigentes e, de outro, a demonstração de que, em certos casos, as normas vigentes são violadas. Restou claro, também, que as instituições correicionais da Guarda Civil não vêm obtendo resultados eficazes aos fins que se prestam, notadamente porque eventuais punições, quando ocorrem, não têm surtido efeito, em última análise, às pessoas que demandam tutela. As violências continuam ocorrendo.

³ <http://www.sindguardas-sp.org.br/Store/Arquivos/008.pop.gcm.abordagens.pdf>



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

As providências efetivas para que se estaquem as arbitrariedades constatadas passo a analisar em seguida.

5. Análise dos pedidos

Inicialmente, é de se destacar como pressuposto analítico dos pedidos formulados os seguintes aspectos:

(i) este processo serviu de suporte à comprovação de que há grave deficiência na prestação do serviço que emana da Guarda Civil Metropolitana na região da Cracolândia, ausente eficácia dos mecanismos próprios de fiscalia e de correção das condutas dos agentes;

(ii) necessária a análise financeira da gestão pública, consideradas as exigências demandadas pelas políticas públicas de todo o Município de São Paulo (art. 22 da LINDB);

(iii) em nome do princípio democrático e já identificado o problema estrutural, cabe ao órgão jurisdicional determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada, impondo-se à instituição em mora apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido ;

Diante desses pressupostos, passo à análise dos pedidos de forma individualizada:

A) Obrigação de fazer, consistente em realizar previamente a qualquer operação de segurança urbana, por sua Secretaria Municipal de Segurança Urbana e por sua Guarda Civil Metropolitana, no território dos Campos Elíseos e Luz – a denominada Cracolândia –, estudo prévio de impacto e de efetividade das medidas a serem adotadas.

De modo geral, os planos de ação e a análise de efetividade e impacto das operações, num cenário ideal, já deveriam ser realizados e tornados públicos para escrutínio dos interessados.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

Entretanto, entendo que a imposição de tal determinação fratura o âmago da função executiva, impedindo o manejo adequado da política pública que a ela compete. Desse modo, o pedido deve ser afastado.

B) Obrigação de não fazer, consistente em se abster de realizar, por sua Secretaria Municipal de Segurança Urbana e por sua Guarda Civil Metropolitana, naquele mesmo território da cidade, ações de apoio à atividade de zeladoria urbana fora do horário permitido nas normas administrativas que regulam o assunto.

Os arts. 6º a 8º do Decreto municipal nº 59.246/20 estabelecem:

Art. 6º As ações de zeladoria urbana poderão ocorrer em qualquer horário e dia da semana.

Art. 7º Quando a ação de zeladoria urbana for realizada em locais onde haja pessoas em situação de rua, as equipes deverão informá-las sobre:

I - a ação que está sendo realizada no local, descrevendo os procedimentos que serão adotados;

II - os bens que podem ou não ser recolhidos;

III - o procedimento de restituição de eventuais bens apreendidos administrativamente, nos termos dos artigos 10 e 11 deste decreto.

Art. 8º Na realização das ações de zeladoria urbana, é expressamente vedado aos servidores e funcionários terceirizados:

I - tratar qualquer cidadão de forma desrespeitosa, ofendendo sua dignidade física e moral;

II - recolher bens e pertences em desacordo com o previsto nos artigos 10 e 11 deste decreto;

III - remover compulsoriamente, fora das hipóteses legais, as pessoas do local que estejam ocupando ou adotar medidas que forcem seu deslocamento permanente;

IV - impedir o retorno das pessoas em situação de rua após o término da ação de zeladoria urbana.

§ 1º Havendo apreensão de bens duráveis durante a ação de zeladoria urbana, a Prefeitura passará a deter a sua guarda na qualidade de fiel depositária, cabendo à respectiva Subprefeitura inventariá-los e encaminhá-los a depósitos adequados à sua preservação.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo, os possuidores serão notificados, no local e momento da apreensão, a respeito da destinação dos bens, recebendo o contralacre com a informação de que poderão retirá-los no prazo de 30 (trinta) dias corridos, contados da apreensão, no local indicado.

§ 3º Decorrido o prazo fixado no § 2º deste artigo sem que ocorra a retirada dos bens, estes serão descartados, cessando a responsabilidade da Prefeitura pela sua custódia.

§ 4º Os bens inservíveis, perecíveis, excessivamente deteriorados ou que não revelem valor econômico ou utilitário sob qualquer perspectiva poderão ser descartados de imediato. (destaquei)

O que se extrai da legislação municipal é que embora as ações de zeladoria urbana possam ser realizadas a qualquer momento, deve haver informação prévia a respeito das ações, nos termos do art. 7º, o que deve ser respeitado pelos agentes da GCM.

Assim, não se pode acolher o pedido que restringe a atuação dos agentes da GCM a determinados horários se a legislação municipal vigente faculta a atuação em qualquer horário e dia. Afasta-se, portanto, o pedido formulado.

C) Obrigação de não fazer, consistente em se abster de realizar, por sua Secretaria Municipal de Segurança Urbana e por sua Guarda Civil Metropolitana, qualquer operação de natureza policial militar no território dos Campos Elíseos e Luz – a denominada Cracolândia –, entendidas estas como a prática organizada de ações típicas de polícia repressiva e sob formação militar, voltada à conquista de “espaços” nas vias públicas, com arremesso indiscriminado de munições contra pessoas e expulsão desmotivada de pessoas de logradouros públicos.

Com fundamento no suporte jurisprudencial que faz parte desta decisão, necessária a determinação para que a atuação dos agentes da GCM se circunscreva ao contexto de utilização dos bens, serviços e instalações municipais, afastando-se da atuação policial repressiva.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

O cenário probatório coligido demonstrou que há clara desproporcionalidade entre o que se espera da GCM e o que, em alguns casos, seus agentes vem realizando no mundo dos fatos. Como a GCM não guarda em si atribuição para a investigação e repressão de crimes, a ausência de sua atuação como polícia repressiva em nada altera o seu cenário institucional. Sendo assim, o pedido merece acolhida.

D) Obrigação de fazer, consistente em orientar e fiscalizar para que sua Guarda Civil Metropolitana, nas cenas públicas de uso de drogas no município da capital, se abstenha de exercer funções de polícia investigativa e ostensiva (nos moldes da recomendação encaminhada pelo Ministério Público e nos termos do POP elaborado), expedindo-se, para tanto, ato normativo contendo as seguintes orientações em relação às ações que não devem ser realizadas pela GCM, porque inerentes às funções de segurança pública stricto sensu: investigações criminais de caráter subjetivo; operações policiais ostensivas; formações militares de contenção difusa de pessoas; submissão de pessoas a revistas pessoais concretamente imotivadas e injustificadas; abordagem a usuários de drogas, dependentes químicos e pessoas em situação de rua de modo hostil, violento e truculento; abordagem de pessoas sem que exista evidente e prévia situação de flagrância; apreensão de bens e pertences pessoais de cidadãos, desde que não seja em situação de flagrante delito; imposição de óbices e de dificuldades para a atuação de profissionais de imprensa; imposição de óbice, sem justa causa, à livre circulação de pessoas em vias e espaços públicos; e quaisquer outros atos inerentes à atividade de policiamento de rua.

No particular, conquanto as recomendações contidas neste pedido já derivem da legislação vigente e do entendimento que emana dos Tribunais Superiores, reputo ingerência indevida a indicação do modo pormenorizado de como os agentes da GCM devem se portar em suas ações. Todavia, a abstenção do exercício de polícia investigativa e ostensiva comporta acolhimento, o que já está contemplado no pedido anterior.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA, 80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

E) Obrigação de fazer, consistente em implantar canal direto de comunicação da população com o Comando da Guarda Civil Metropolitana, apto para receber denúncias instruídas com vídeos, com a criação de um protocolo para apuração administrativa das responsabilidades de todos os servidores municipais que se saiba autores das condutas tratadas no item anterior, instaurando procedimentos administrativos disciplinares para cada ocorrência que for levada ao conhecimento do Comando da Guarda Civil Metropolitana, a quem competirá encaminhar à Corregedoria independente.

Sob os auspícios dos pressupostos já estabelecidos para esta decisão, entendo que decorre do princípio republicano a transparência e devida responsabilização dos detentores do exercício do poder público, o que impõe ao gestor público o esclarecimento de como averigua, conduz e decide a respeito das condutas desviantes dos integrantes do ente público.

Ademais, com tal providência, não se impõe qualquer ônus financeiro que impeça o cumprimento da obrigação, devendo-se conferir à GCM o modelo que entender adequado à regulamentação do canal direto com a população bem como da devida prestação de contas. Acolhe-se, portanto, o pedido formulado.

F) À obrigação de fazer, consistente em apresentar, no prazo de 60 dias, plano de atuação ou de trabalho que garanta a observância estrita do POP GCM nº 01, aprovado pela Portaria do Comando Geral GCM nº 032, de 5 de julho de 2018, publicada no Diário Oficial do Municipal do Município de 11 de julho de 2018, de modo a impedir a utilização rotineira e injustificada de técnicas de contenção por formação militar, seja por barreira de escudos, seja, sobretudo, pela utilização indiscriminada de bombas e de tiros de elastômero.

Conforme já exposto, a intervenção judicial nas políticas públicas deve observar prioritariamente a imposição de linhas gerais acerca da correção buscada, o que se enquadra no presente pleito. Imprescindível, portanto, que seja trazido aos autos plano de atuação e de trabalho, o qual vinculará a conduta dos agentes, o que deve ser feito



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às 17h00min

com observância das diretrizes estabelecidas pelo Manual de Abordagem da lavra da própria instituição, bem como em consonância com os entendimentos jurisprudenciais já citados. Acolhe-se, assim, o pedido formulado.

G) À obrigação de fazer consistente em, no prazo de 120 dias, elaborar projeto e programa de curso de capacitação periódica para todo o contingente de Guardas Civis Metropolitanos, com carga horária suficiente e satisfatória, acerca das exatas funções constitucionais da Corporação, nos precisos termos trazidos por esta ação civil pública, observadas as seguintes balizas mínimas: projeto pedagógico/didático que permita a reflexão crítica e o aprofundamento teórico dos conteúdos; formação em técnicas de mediação de conflitos e comunicação não violenta; formação teórica específica sobre redução de danos para usuários e dependentes de álcool e outras drogas; organização em módulos e turmas desdobrados no tempo, de modo a assegurar a frequência por todo o contingente de guardas e inspetores; presença de pelo menos 1/3 dos professores ou instrutores estranhos à Corporação, preferencialmente profissionais de universidades, institutos de pesquisa, movimentos sociais e outros organismos da sociedade civil; ênfase em atuação de segurança patrimonial pública com respeito aos direitos humanos fundamentais dos cidadãos e cidadãs; abordagem específica sobre o tratamento devido a pessoas em situação de rua, pessoas trans, dependentes químicos e pessoas em situação de vulnerabilidade; módulos de treinamento prático sobre abordagem cortês, polida e respeitosa de cidadãos; produção de material didático e manuais operacionais compatíveis com as funções constitucionais e legais da GCM.

Este pedido, como se nota, revela importante política pública a ser adotada num cenário político ideal, mas que, na esteira do já exposto, impõe à Municipalidade ônus financeiro e ingerência indevidas na gestão da coisa pública. Deve o Judiciário neste ponto, assim, ser deferente à função executiva, cabendo a esta analisar a conveniência e oportunidade da medida, dadas as estruturas ideológico-políticas que comandam o ente público municipal. Afasta-se, por tais razões, o pedido formulado.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

H) *À obrigação de fazer, consistente em incluir na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual seguintes à prolação da decisão judicial condenatória a previsão orçamentária que garantam as medidas preconizadas nesta ação judicial, bem como em assegurar recursos financeiros para o efetivo financiamento das despesas (proibidos de contingenciamento).*

Do mesmo modo, entendo como intervenção ilegítima impor a outro Poder o estabelecimento de destinação de recursos a determinada atividade, o que atinge a função típica central do Poder Executivo. Por tais razões, afasto o pedido formulado.

Ante o exposto, com fundamento no artigo 487, inciso I do Código de Processo Civil, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido inicial formulado pelo autor para o fim de condenar o Município de São Paulo à:

(i) Obrigação de não fazer, consistente em se abster de realizar, por sua Secretaria Municipal de Segurança Urbana e por sua Guarda Civil Metropolitana, qualquer operação de natureza policial militar no território dos Campos Elíseos e Luz – a denominada Cracolândia –, entendidas estas como a prática organizada de ações típicas de polícia repressiva e sob formação militar, voltada à conquista de “espaços” nas vias públicas, com arremesso indiscriminado de munições contra pessoas e expulsão desmotivada de pessoas de logradouros públicos;

(ii) Obrigação de fazer, consistente em implantar canal direto de comunicação da população com o Comando da Guarda Civil Metropolitana, apto para receber denúncias instruídas com vídeos, com a criação de um protocolo para apuração administrativa das responsabilidades de todos os servidores municipais que se saiba autores das condutas tratadas no item anterior, instaurando procedimentos administrativos disciplinares para cada ocorrência que for levada ao conhecimento do Comando da Guarda Civil Metropolitana, a quem competirá encaminhar à Corregedoria independente.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SÃO PAULO
FORO CENTRAL - FAZENDA PÚBLICA/ACIDENTES
15ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
VIADUTO DONA PAULINA,80, São Paulo - SP - CEP 01501-020
Horário de Atendimento ao Público: das 13h00min às17h00min

(iii) Obrigação de fazer, consistente em apresentar, no prazo de 60 dias, plano de atuação ou de trabalho que garanta a observância estrita do POP GCM nº 01, aprovado pela Portaria do Comando Geral GCM nº 032, de 5 de julho de 2018, publicada no Diário Oficial do Municipal do Município de 11 de julho de 2018, de modo a impedir a utilização rotineira e injustificada de técnicas de contenção por formação militar, seja por barreira de escudos, seja, sobretudo, pela utilização indiscriminada de bombas e de tiros de elastômero.

Ausente custas e honorários, nos termos do artigo 18 da Lei nº 7.347/85 e artigo 87 do CDC.

P. I. C.

São Paulo, 24 de junho de 2024.

GILSA ELENA RIOS
Juíza de Direito

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA.**