

Procedência: Comando Geral da Polícia Militar de Minas Gerais

Interessado: Estado de Minas Gerais e Município de Contagem

Número: 14.742

Data: 22 de janeiro de 2007

Ementa:

GUARDA MUNICIPAL – LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL AMPLIATIVA DE COMPETÊNCIA – ATRIBUIÇÃO, AO MUNICÍPIO, DA FUNÇÃO DE POLICIAMENTO OSTENSIVO, FISCALIZAÇÃO DO TRÂNSITO URBANO, APLICAÇÃO DE SANÇÕES E PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA URBANA – ARTIGO 144, § 8º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – ARTIGO 138 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – INOBSERVÂNCIA – INCONSTITUCIONALIDADE – CABIMENTO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Relatório

Trata-se de ofício encaminhado pelo ilustre Comandante Geral da PMMG solicitando exame a propósito da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 09, de 19.12.05, do município de Contagem que, alterando a Lei Municipal nº 3.084/98, regulamentou a guarda municipal e incluiu o exercício do policiamento exclusivo das polícias militares.

Segundo a referida autoridade, a competência originária da Guarda Municipal de Contagem circunscrevia-se à proteção de bens, serviços e instalações municipais, observando a destinação constitucional específica do artigo 144, § 8º da CR e o art. 138 da CEMG. Após o art. 3º da Lei Complementar Municipal nº 09/05 prever “como atribuição o policiamento urbano de trânsito, a prevenção da violência urbana e o policiamento ostensivo na área do município”, teve início o “Concurso Público de Provas para provimento de cargos vagos do Quadro de Pessoal da Prefeitura Municipal de Contagem/MG, por meio do Edital nº 03/2006, onde, de acordo com o conteúdo ali previsto, a realização do **policiamento preventivo permanente do território do município estaria no alcance das atribuições da Guarda Municipal**”, com claro desvio de função dos agentes de trânsito.

Invocando norma constitucional e o art. 45 do Decreto Federal nº 88.777, de 28.09.83 como fundamento da indelegabilidade da competência da

Polícia Militar para policiamento ostensivo, entende ultrapassados os limites previstos na Constituição do Estado e, por via oblíqua, na Constituição da República, motivo por que requer exame da viabilidade de ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É o breve relatório. Passo a opinar.

Parecer

A questão em exame cinge-se ao exame da constitucionalidade, ou não, da Lei Complementar nº 09, de 19.12.05, do Município de Contagem. Referido diploma alterou as competências da Guarda Municipal tal como originariamente previsto na Lei Municipal nº 3.084, de 14.07.98, e deu competência aos servidores integrantes do órgão para “policiamento urbano de trânsito, a prevenção da violência urbana e a colaboração na segurança pública” (artigo 3º da LC Municipal nº 09/95), ao que acrescentou “o policiamento ostensivo na área municipal que será exercido mediante convênio” (artigo 3º, parágrafo único da LC Municipal nº 09/95) e, ainda, no artigo 4º:

“Art. 4º Compete à Guarda Municipal de Contagem:

(...)

VIII – estabelecer, em conjunto com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, as diretrizes, o gerenciamento e as prioridades de policiamento, controle e fiscalização do trânsito nas vias e logradouros municipais;

IX – executar, em conjunto com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, as operações de fiscalização e o policiamento do trânsito;

(...)

XV – realizar policiamento preventivo permanente no território do Município para a proteção da população e do patrimônio público, objetivando diminuir a violência e a criminalidade;

XXI – desenvolver ações que visem a prevenção e recuperação de toxicômano e projetos especiais anti-drogas.”

O cerne da discussão refere-se à possibilidade de lei complementar municipal criar órgão público integrante da Administração Direta do Município

com poderes para disciplinar e fiscalizar o trânsito, atuar na prevenção da violência urbana, exercer policiamento ostensivo e colaborar na segurança pública. A pertinência de se discutir a viabilidade de tal previsão decorre do fato de o artigo 144, § 8º da Constituição da República somente autorizar o Município a constituir guarda municipal destinada à proteção dos seus bens, serviços e instalações, “in verbis”:

“Art. 144 (...)

§ 8º. Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

A Constituição do Estado de Minas Gerais, na esteira da regra da Constituição da República, prescreveu em seu artigo 138: “O Município pode constituir guardas municipais para a proteção de seus bens, serviços e instalações, nos termos do art. 144, § 8º, da Constituição da República.”

Resulta claro que a competência consagrada nos citados dispositivos é restrita e se limita à proteção do patrimônio e serviços municipais, sendo inadmissível que haja ampliação em qualquer outro diploma, inclusive em lei aprovada pela Câmara de Vereadores. Isto principalmente se a ampliação pretendida termina por usurpar competência como a segurança pública a ser exercida pelas polícias militares de corpos de bombeiros militares (art. 144, V da CR). Afinal, o § 5º do artigo 144 da CR prevê que à PMMG cabe a preservação da ordem pública e ao Corpo de Bombeiros a execução de atividades de defesa civil, não havendo atribuição de poder à Guarda Civil Municipal de prestação de segurança da comunidade, mas somente dos bens e serviços públicos.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, ao dispor sobre segurança pública e organização das Polícias Civil e Militar, assim estabeleceu:

“Art. 10 - Compete ao Estado:

VI - manter e preservar a segurança e a ordem públicas e a incolumidade da pessoa e do patrimônio;

XIV - suplementar as normas gerais da União sobre:

a) organização, efetivos, garantias, direitos e deveres da Polícia Militar;

XV - legislar privativamente nas matérias de sua competência e, concorrentemente, com a União sobre: (...)

q) organização, garantias, direitos e deveres da Polícia Civil.”

O artigo 66 da CEMG dispõe ser iniciativa privativa do Governador do Estado a legislação que organize as Polícias Civil e Militar, observada a competência da União:

“Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição: (...)

III - do Governo do Estado:

a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (...)

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência privativa da União”.

Em nenhum dispositivo da Constituição da República ou da Constituição do Estado de Minas Gerais encontra-se previsto poder de o Município zelar pela diretamente segurança dos cidadãos, mediante atividades de policiamento ostensivo, nem mesmo poder de fiscalizar o trânsito, incluindo aplicação das sanções cabíveis. E não há dúvida sobre a diferença entre proteger patrimônio público do Município e funcionar como instituição policial de segurança das pessoas.

Especificamente sobre a privatividade do exercício da segurança pública em favor das Polícias Militares, elucida Álvaro Lazzarini:

“No tocante à preservação da ordem pública, com efeito, às Polícias Militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva, cabendo-lhe também a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos.

A competência ampla da Polícia Militar na preservação da ordem pública, engloba inclusive a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, à exemplo de suas greves e outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, pois, a Polícia Militar é a verdadeira força pública da sociedade. Bem por isso as Polícias Militares

constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema de ordem pública e, especificamente, da segurança pública.

(...)

Temos salientado, em nossas preleções, que a boa doutrina tem entendido, de modo uniforme, que a Constituição de 1988, apesar das investidas em contrário, não autoriza os Municípios a instituírem órgãos policiais de segurança, pois as Guardas Municipais só podem ser destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Isso equivale dizer que o Município não pode ter Guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar, conforme afirma Toshio Mukai, entre outros.” (“Estudos de Direito Administrativo”, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1996, p. 61; 63-64)

Fica claro que o Município não pode ter Guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar do Estado, esta sim encarregada da proteção dos cidadãos mediante a preservação da ordem pública, consoante preleciona o já citado Álvaro Lazzarini:

“A proteção às pessoas físicas, ao povo, seus bens e atividades, há de ser exercida pela Polícia Militar, como polícia ostensiva, na preservação da ordem pública, entendendo-se por polícia ostensiva a instituição policial que tenha o seu agente identificado de pleno, na sua autoridade pública, simbolizada na farda, equipamento, armamento ou viatura.” (“Estudos de Direito Administrativo”, op. cit., p.73)

Se, ao argumento de que pretende proteger seus bens, serviços e instalações, o Município termina ou criar uma Polícia Militar Local, tem-se evidente o desvio de função apto a comprometer a legitimidade do diploma em tese. Sobre a inadmissibilidade de se admitir o desvio de poder legislativo em razão do próprio princípio da legalidade, pondera Mauro Roberto Gomes de Mattos:

“Ninguém, aí inclua-se os Poderes legalmente constituídos – possui a faculdade de rasgar a Constituição, para instituir uma sociedade onde os excessos ou abusos seriam uma constante. O princípio é o de que todos, em especial o

Estado, devem comungar da hóstia constitucional, pautando seus atos dentro do encarte legal, sem sentimentos ou posicionamentos ilegais.” (RDA, v. 234, p. 259)

Não é em outro sentido o posicionamento de Álvaro Lazzarini, especificamente sobre desvio de poder na atividade de polícia:

“Aquele que entenda de exercer atribuição não decorrente da esfera de competência constitucional do órgão policial a que serve, ao certo, estará se havendo com excesso de poder ou desvio de poder, ou seja, com abuso de autoridade, sujeitando-se, pois, à responsabilidade criminal, civil e administrativa, na forma da lei.” (“Estudos de Direito Administrativo”, op. cit., p. 59-60)

Destarte, se o Município, ao editar legislação complementar, cria um instituto com manifesto desvio de poder no tocante às finalidades previstas no ordenamento constitucional para a atividade de segurança pública, impõe-se repúdio imediato pelos Poderes Públicos competentes e a restauração da juridicidade comprometida. Ao analisar Lei Complementar Municipal de conteúdo semelhante ao do diploma ora em comento, o autor Benevides Fernandes Neto assentou sua inconstitucionalidade,

“uma vez que suas disposições estão em claro confronto com a Carta Magna, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do município.

Assim é porque as guardas municipais têm destinação constitucional específica - a proteção dos bens, serviços e instalações municipais (art. 144, § 8º da CF/88, art. 147 da CE/89 e art. 93 da LOM/90), sendo este também o entendimento pacificado no egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e nos mais diversos tribunais pátrios, razão pela qual toda e qualquer legislação, estadual ou municipal, que busque ampliar seu campo de atribuição padecerá de vício de inconstitucionalidade.” (Guardas municipais como agentes de trânsito. Estudo de caso. Inconstitucionalidade. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1151, 26 ago. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8837>>, acesso em 01.01.07)

No mesmo sentido, elucida Petrônio Braz:

“A instituição de guarda municipal, de natureza civil, constitui-se em um dos temas polêmicos incluídos no rol de competência do Município, capitulado no art. 144, § 8º, da Constituição Federal.

Destina-se a guarda municipal à proteção dos bens municipais, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, não podendo ser utilizada para outros fins, por não lhe assistir função policial.” (“Direito Municipal na Constituição”. 6ª ed., Leme: Mizuno, 2006, p. 169)

Assim sendo, tem-se a inconstitucionalidade da legislação que descumpra os limites do artigo 144, § 8º da CR e o artigo 138 da CEMG e, em consequência, a inadmissibilidade de qualquer medida administrativa, seja convênio, seja concurso público, que conduza à concretização do viciado diploma municipal.

A Corte Superior do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em hipótese idêntica à ora em comento, assentou:

“EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei do Município de Juiz de Fora, promulgada pela Câmara Municipal após veto do Prefeito, por inconformidade com os parâmetros da Constituição Estadual. Matéria de segurança pública, relativa às Polícias Civil e Militar, afetas à competência dos Estados-membros. Inconstitucionalidade declarada.

Ementa da Douta Procuradoria-Geral de Justiça: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Municipal - Registro estatístico de índices locais de violência e criminalidade - Interesse local - Segurança pública - Inconstitucionalidade. O interesse local a justificar o exercício do Poder de legislar do Município deve guardar conexão lógica com a competência fixada pela Carta Política. Não compete ao Município legislar sobre matéria que tenha vinculação com segurança pública e que, portanto, encontre-se sob a tutela do Estado-membro.” (ADI nº 1.0000.00.182373-1/000, rel.

Des. Rubens Xavier, Corte Superior do TJMG, DJMG de 11.05.01).

No voto condutor do mencionado acórdão, restou mencionadas as ponderações do Procurador de Justiça Alberto Vilas Boas no sentido de que “a Câmara Municipal edita normas gerais, mas conquanto seja função da Câmara legislar, esse seu poder não é ilimitado ou absoluto. Na elaboração das leis, há de atender, em primeiro lugar, à sua competência, restrita aos assuntos de peculiar interesse do Município; e, em segundo, as normas constitucionais e legais superiores, a fim de que não legisle além de sua competência ou de modo ilegal ou inconstitucional” (Competências Legislativas Municipais, Belo Horizonte, Del Rey, 1993, p. 91), motivo por que concluiu não ser a polícia de segurança competência atribuída ao município:

“Sendo assim, é possível afirmar que a manutenção e restauração da ordem pública afetada por comportamentos socialmente reprováveis deve ficar a cargo da União e dos Estados-Membros que detêm, inegavelmente, a prerrogativa constitucional de criar políticas públicas que objetivem preservar os interesses da comunidade nesta seara. (...) A instituição desta obrigação jurídica gera perplexidade na medida em que o ente municipal arvora-se em usurpar uma prerrogativa própria e lógica das entidades estaduais e federais incumbidas de efetivar a polícia de manutenção da ordem pública consistente em manutenção de banco de dados aptos a demonstrar a máxima ou mínima efetividade do exercício desta competência constitucional.”

Referidos posicionamentos evidenciam que a Lei Complementar nº 09/05 do município de Contagem invadiu esfera de competência do Estado-Membro, usurpando responsabilidade de outro ente federativo contrariamente à distribuição constitucional de deveres. Afinal, muitas competências outorgadas aos guardas municipais de Contagem consubstanciam atribuições constitucionalmente destinadas à Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, com fulcro na sistemática da CR, CEMG e legislação ordinária federal e estadual. O dever de policiamento ostensivo é poder vinculado a órgão estadual (PMMG), não podendo o legislativo municipal, por meio de lei ordinária, alargar as atribuições constitucionalmente reservadas ao Estado-Membro. Não

se admite que lei local inobserve clara e incontornável limitação da Constituição da República e da Constituição do Estado.

A manifesta intenção das regras integrantes do nosso ordenamento em não reconhecer à Guarda Municipal competência para policiamento e para preservação da ordem pública resulta claro até mesmo do fato de o Estatuto do Desarmamento (Lei Federal nº 10.826/03) ter proibido os membros de Guardas Municipais dos Municípios com número inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes de portarem arma de fogo, sob pena de prisão inafiançável. Referida determinação afigura-se razoável apenas em face dos limites das competências administrativas previstas para o órgão em comento, o que, em pequenas localidades, afasta a necessidade de porte de armas, pelo baixo potencial criminal de ofensa a bens e serviços públicos nesses espaços.

Ilegítimo, portanto, o policiamento ostensivo, a prevenção da violência urbana ou o policiamento de trânsito pelas Guardas Municipais, cabendo a declaração de inconstitucionalidade pelo Judiciário com fundamento nas normas da CR e da CEMG incidentes na espécie. A conclusão é de que a atribuição constitucional de competências à Guarda Municipal é mais restrita do que os poderes transferidos pelo Município de Contagem por meio da Lei Complementar nº 09/05.

Na mesma linha de raciocínio, Álvaro Lazzarini diz que “Sobre a competência constitucional das guardas municipais, o entendimento dos juristas pátrios é cristalino, não pairando dúvidas de que elas não podem ser consideradas polícia municipal e, portanto, não se destinam prioritariamente à proteção de pessoas”, sendo nesse sentido a posição de José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles para quem “a guarda municipal, ou que nome tenha, é apenas um corpo de vigilantes adestrados e armados para a proteção do patrimônio público e maior segurança dos municípios, *sem qualquer incumbência de manutenção da ordem pública*”. Invoca o doutrinador, ainda, julgado do TJSP que entendeu não ser lícito a guardas municipais empenharem-se em atividade policial que, por força da legislação federal, é de exclusiva competência da Polícia Militar, bem como declaração de inconstitucionalidade, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, de projeto “que, propondo-se a regulamentar o art. 144, § 8º, da Carta, fixava atuação concorrente dos municípios, através das guardas municipais, para auxiliar na manutenção da ordem pública (“Estudos de Direito Administrativo”, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1996, p. 116-118). Por fim, conclui o ilustre professor:

“Está evidente que as guardas municipais ao agirem como polícia de ordem pública, o fazem ao arrepio da Constituição e das leis, sujeitando-se os mandantes e executores à responsabilidade penal, civil e administrativa, agentes públicos que são, cabendo às autoridades e às pessoas atingidas pelos atos ilegais providenciar para tanto, fazendo manifestar-se o Poder Judiciário quer sobre o exercício irregular da atividade policial, quer sobre os atos normativos municipais que eventualmente o esteja ‘amparando’, evitando-se o conflito e a superposição de funções públicas tão graves como estas.” (“Estudos de Direito Administrativo”, op. cit., p. 118)

Observe-se que sequer se mostra razoável a imposição de novas obrigações a uma estrutura administrativa municipal quando a instituição estadual competente – PMMG – exerce com eficiência os seus misteres. Não há dúvida de que, diante do aumento da criminalidade, o Estado de Minas Gerais é um daqueles que têm obtido significativo sucesso na promoção da segurança pública, com o incremento dos meios de prevenção e repressão aos ilícitos que atingem a sociedade. Nesse contexto, impor a um órgão do Município objetivo idêntico ao da instituição estadual de polícia significaria superposição de esforços, desperdício de meios e promoção de conflitos de competência. Também por este motivo é incabível que a Guarda Municipal pretenda ir além da competência constitucionalmente admitida, atingindo esfera reservada à atuação da Polícia Militar.

A criação, estruturação e previsão de competências de órgãos públicos e entidades administrativas não é matéria deixada para livre e irrestrita manifestação de vontade do governante ou do Poder Legislativo, mas deriva do ordenamento, respeitados os limites constitucionais. Também a regulação dos órgãos e entidades estatais submete-se ao regime jurídico administrativo, no qual se destacam os princípios da juridicidade e o da reserva legal proporcional. O primeiro (princípio da juridicidade) impõe a observância íntegra do Direito, compreendido este como um conjunto de normas dentre as quais se incluem os princípios expressos e implícitos, bem como as regras específicas do ordenamento. Assim, o sistema não se mostra legítimo se descumprido princípio ao qual se reconhece status constitucional como, v.g., o da proporcionalidade, o da moralidade e o da eficiência.

Segundo o doutrinador Pedro José Jorge Coviello,

O princípio da legalidade adquire duas faces sobre as quais é preciso remarcar:

- i) de uma parte a legalidade-garantia – que não é exclusivamente a simples referência à lei que dita o Parlamento – em favor das pessoas, e
- ii) a legalidade-orientação (*indirizzo*), que é a forma de encarar estruturalmente o aparato estatal na procura do cumprimento dos fins para os quais está instituído, de maneira que a lei não somente indica os limites à Administração e dentro dos quais deve atuar, senão também os objetivos a que deve empenhar-se.

Dito conceito mostra a vinculação da Administração ao bloco ou pirâmide de legalidade que se lhe impõe. (Coviello, Pedro José Jorge. *La Protección de la Confianza del Administrado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2004, p. 364)

De tais premissas já resultam claros, inclusive, os fundamentos do princípio da reserva legal proporcional, o qual, segundo o Ministro Gilmar Ferreira Mendes,

pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para consecução dos pretendidos e a necessidade de sua utilização. O meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revela a um só tempo adequada e menos onerosa. (O Princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº 5, agosto, 2001)

Assim sendo, é indispensável, para a regulamentação de qualquer instituição pública (órgão ou entidade integrante da Administração Indireta), que a norma legal seja adequada para atender o interesse público pretendido como finalidade do comportamento do Estado. Não basta a observância do processo legislativo formal ao final de que surjam competências de um órgão ou entidade administrativa. É indispensável que a norma que inove o sistema jurídico atenda

princípios constitucionais expressos e implícitos, como o princípio da proporcionalidade. O último impõe limites à edição da lei e ao exercício do poder constituinte reformador, atingindo a própria disciplina de qualquer estrutura organizacional do Estado.

Exige-se dos Poderes Públicos o exercício moderado e razoável das suas competências, observados os limites do ordenamento em face da realidade social. Não pode um ente federativo atuar arbitrariamente e irracionalmente, estando proibidos o excesso e a insuficiência da ação legislativa, jurisdicional e administrativa. Em razão da proporcionalidade, impõe-se - também na atividade de legislar - a conduta adequada, necessária e suficiente, bem como o dever de perseguir, de modo refletido, o equilíbrio necessário à proteção dos direitos da coletividade. Para tanto, é preciso o sopesamento dos valores juridicizados no ordenamento em face das circunstâncias concretas, caracterizando violação a este dever quaisquer exageros injustificados. Ao praticar determinada conduta, também o Poder Legislativo Municipal deve viabilizar a concretização do interesse público primário, evitando sacrifícios desnecessários para a estrutura administrativa, para o erário e, em última instância, para a sociedade.

Na tentativa de delimitar a idéia da proporcionalidade, tem-se distinguido a adequação, a necessidade (postulado do meio mais benigno) e a proporcionalidade no sentido estrito (postulado de ponderação propriamente dito). No tocante ao pressuposto da *adequação* o que se afere é se uma determinada medida consiste no meio certo para levar à finalidade almejada. Não se admitem excessos nos meios utilizados em face do fim público perseguido na espécie. O sacrifício admissível deve ser ponderado em face das normas constitucionais e dos objetivos condutores da atuação administrativa.

“Vale dizer, a medida ato normativo ou ato administrativo que pretenda a consecução do interesse público deve ser evidentemente adequada aos fins que visa concretizar.

(...)

Em arremate, o subprincípio postula, sob essa ótica, que o meio escolhido pelo legislador ou pelo administrador público se apresente em idoneidade suficiente para o alcance do fim almejado e tutelado pelo interesse público.” (COELHO, Paulo Magalhães da Costa. “Controle Jurisdicional da Administração Pública”. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 63.)

Especificamente sobre a *necessidade* como pressuposto à caracterização da proporcionalidade da conduta administrativa, é mister que cada comportamento estatal seja exigível como condição indispensável à concretização do interesse público, uma vez que “Este subprincípio não questiona, na maior parte dos casos, a adoção da medida (necessidade absoluta) mas sim a necessidade relativa, ou seja, se o legislador poderia ter adotado outro meio igualmente eficaz e menos desvantajoso para os cidadãos” (RDA, v. 227, p. 331).

Em sentido estrito, é necessário determinar a relação custo-benefício da medida em face do conjunto de interesses em jogo, de modo a ponderá-la mediante o exame dos eventuais danos e dos resultados benéficos viáveis na espécie. Nesse mister, o operador do direito “deve perguntar-se se o resultado obtido com a intervenção é proporcional à carga coativa da mesma. Meios e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objetivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se de uma questão de medida ou desmedida para se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim” (RDA, v. 227, p. 331).

Não se entende presentes quaisquer dos aspectos integrantes da proporcionalidade na regulação da Guarda Municipal em Contagem tal como explicitado na Lei Complementar nº 09/05 daquele Município, com a devida vênia.

Isto porque não se compreende o surgimento das novas competências como ação apta a conduzir à finalidade pública legitimamente almejada, qual seja, atender demandas de segurança pública da população. Afinal, a Polícia Militar, órgão estadual competente para atuar nessa função, vem realizando historicamente tal mister com a requerida eficiência, buscando melhoria das suas atividades diante do aumento de demandas da comunidade. Duplicar a estrutura destinada à preservação da segurança pública é procedimento absurdo em país de carências sociais tão significativas como o nosso. Induvidosa, portanto, a ausência da adequação na imputação cumulativa a outro órgão do policiamento ostensivo no Município de Contagem.

Mesmo que assim não o fosse, o que se admite por simples amor ao debate, tem-se clara a desnecessidade da medida. Primeiro, por já existir outro meio alternativo – o policiamento pela PMMG – que implica menor sacrifício para as entidades federativas, para o erário e para a própria sociedade. Ademais,

os gravames que seriam impostos com o aumento das competências da Guarda Municipal, sequer prevista na Constituição da República com tais atribuições e desnecessária em face da demanda concreta da sociedade já atendida atualmente pela Polícia Militar, são desproporcionais com os reduzidos benefícios trazidos à espécie, pelo que não há dúvida quanto à não razoabilidade da medida.

Em um momento como o atual, em que se busca instituir uma política nacional de segurança pública, devidamente instrumentalizada com recursos humanos e materiais, de modo a assegurar níveis mínimos e uniformes de conforto aos cidadãos em todo o território nacional, cabe reiterar a advertência de Álvaro Lazzarini de que “O Brasil é reconhecidamente um país pobre” e a “destinação de verbas municipais para o trabalho de polícia – em superposição com o Estado e a União – e fazer polícia custa muito caro, pode ser considerada um erro grave de política administrativa, pois a prioridade dos municípios, evidentemente, não é esta” (“Estudos de Direito Administrativo”, op. cit., p. 119).

Inconstitucional, também por tais motivos, a regulamentação de uma Guarda Municipal tal como levado a efeito da Lei Complementar nº 09/05 do município de Contagem.

Em momentos normativos como o atualmente experimentado no Brasil, é imperioso que os operadores do direito não se deixem seduzir pela profusão de formas personificadas do Estado, pela ampliação exagerada da autonomia dos entes federativos, fora dos limites constitucionais, e pelos excessos na regulamentação das competências de órgãos públicos e de entidades da Administração Indireta. Como bem lembra Alexandre Santos Aragão, assistimos hoje a uma situação que podemos qualificar de caótica:

“Abusou-se das formas jurídicas, ao extremo em que em algumas ocasiões o Legislador parece um destes cientistas de laboratório, empenhado em experimentar estranhos ‘cruzamentos’, que às vezes dão lugar a híbridos e a criaturas monstruosas ou inviáveis.”. (Revista de Direito Administrativo, v. 227, p. 316)

Exige-se daqueles que integram os Poderes do Estado cuidados mínimos quando da análise da legitimidade de se instituir novas estruturas e de prever suas competências, para evitar que estas nasçam e se proliferem sem qualquer necessidade real que as evidencie como empiricamente necessárias, em

manifesta contrariedade com o texto constitucional. Outrossim, a superposição de órgãos destinados ao exercício de uma mesma atividade, com nociva dispersão dos recursos públicos, é situação que torna imperioso o controle da juridicidade das medidas legislativas, para que a máquina administrativa funcione de modo eficiente, sem omissões gratuitas e sem excessos inconstitucionais.

Não se trata de recalcitrância em reconhecer a autonomia municipal, mas de lhe reconhecer a exata competência outorgada pela Constituição. Embora seja certo que o Município tem competência legislativa e administrativa em se tratando de assunto de interesse local, não é lícito pretender aí incluir matéria que a própria Constituição expressamente atribuiu a outro ente federativo, retirando do alcance municipal a possibilidade de atuar na seara.

É procedimento comum no mundo do Direito que o pêndulo normativo alterne entre um extremo e outro, partindo de situações de supressão integral para de reconhecimento exagerado de determinadas prerrogativas. Com a integração do Município na federação brasileira, abandonou-se uma posição de desconfiança que inspirava hermenêutica significativamente restritiva e se conduz a interpretação em sentido oposto, por vezes margeando o excesso descabido no reconhecimento das suas responsabilidades. A autora Fernanda Dias Menezes de Almeida invoca o constitucionalista Celso Bastos para esclarecer:

“Como adverte, de outra parte, CELSO BASTOS (1989:278), as competências expressas no artigo 30 ‘não devem estimular uma visão exageradamente grandiosa da autonomia municipal’, porque ‘diversas matérias aí explicitadas sofrem a restrição de uma normatividade superior’. É o caso do inciso V que comete ao Município a organização do transporte coletivo, sendo certo, porém, que à União cabe editar diretrizes para os transportes urbanos. É também o caso do inciso VII, relativo à ordenação do território, que deverá respeitar os planos nacional e regional sobre a matéria.” (“Competências na Constituição de 1988”. 3ª ed., São Paulo, Atlas, 2005, p. 117-118)

Não se pode olvidar que a falta e a demasia são igualmente prejudiciais ao interesse público, mormente se terminam por descumprir os paradigmas normativos de regência. Impõe-se perseguir o equilíbrio na

definição das atribuições reconhecidas ao terceiro integrante da peculiar federação brasileira, de modo a não lhe retirar qualquer poder inerente à sua autonomia político-administrativa e, simultaneamente, de modo a não lhe outorgar competência além dos limites constitucionais.

Consoante já se ressaltou, a possibilidade de um Município se organizar (autonomia político-administrativa) não traz ínsita autorização de as leis locais ignorarem os dispositivos constitucionais de regência. Mesmo porque a Constituição da República, em seu artigo 144, § 8º, ao conferir permissibilidade com vistas à criação das Guardas pelos Municípios não excepcionalizou outra forma de atuação além das atividades expressamente mencionadas no mencionado § 8º. Nesse contexto, qualquer interpretação extensiva que ignore a norma superior que serve de fundamento ao instituto compromete, de modo insanável, o equilíbrio federativo tal como delineado na CR.

Por conseguinte, não é constitucional a lei complementar do município que outorga aos integrantes da sua guarda o exercício da função de segurança policial da população, por força do artigo 144, § 8º da CR e artigo 138 da CEMG, devendo ser ajuizada a ação capaz de viabilizar a declaração de tal vício pelo Poder Judiciário e tomadas as medidas aptas a fazer cessar as atividades destinadas a concretizar referido comportamento antijurídico, inclusive com suspensão do concurso público em andamento, de modo a proteger a segurança jurídica e a boa-fé objetiva de terceiros.

Conclusão

Pelas razões expostas, entendo inconstitucional a ampliação de competências da Guarda Municipal de Contagem levada a efeito pela Lei Complementar nº 09/05 daquele Município, porquanto inadmissível, em face do artigo 144, § 8º da CR e do artigo 138 da CEMG, usurpar a atividade de policiamento ostensivo, fiscalização do trânsito urbano e prevenção da violência nas cidades dos órgãos policiais do Estado de Minas Gerais.

Cabível, assim, o ajuizamento de ação de direta de inconstitucionalidade em face de diploma legislativo do Município de Contagem que pretendeu outorgar à Guarda Municipal não apenas a preservação do patrimônio público local, mas, cumulativa e inconstitucionalmente, a proteção direta das pessoas mediante atividade de segurança pública privativa da PMMG, nos termos da CR e da CEMG.

À superior consideração.

Belo Horizonte, 08 de janeiro de 2007.

Raquel Melo Urbano de Carvalho
Procuradora do Estado
MASP 598.213-7 - OAB/MG 63.612