



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 0855/13
PLCL Nº 010/13

COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO MERCOSUL

PARECER Nº 046 /15 – CEFOR

Inclui Seção I “Dos eventos esportivos, culturais e de entretenimentos” no Capítulo II do Título II da Lei Complementar nº 12, de 7 de janeiro de 1975 – Código de Posturas do Município de Porto Alegre –, e alterações posteriores, tornando os organizadores de eventos que especifica responsáveis pela garantia da segurança dos participantes.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria da vereadora Sofia Cavedon.

Instada a oferecer Parecer Prévio, fl. 9, a Procuradoria da CMPA aduz que a Constituição Federal de 1988 estatui competir ao Município legislar sobre matéria de interesse local, nos termos do seu artigo 30.

Aduz que a Constituição Estadual, em seu artigo 13, inciso I, declara a competência do Município para exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local.

Diz que a LOMPA declara ser de competência do Município promover tudo o que concerne ao interesse local, visando à promoção do bem-estar de seus habitantes, licenciar para funcionamento os estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, ordenar as atividades urbanas (arts. 8º, inciso IV, e 9º, incisos II e XII) e, no seu artigo 147, determina ser obrigação do Município promover, entre outros, o direito à segurança.

Entende que há previsão legal para atuação do legislador municipal no âmbito da matéria.

Ressalva que, por força do artigo 22 da Constituição Federal de 1988, é da competência privativa da União legislar sobre direito civil, preceito que resta afetado pela conteúdo normativo dos artigo 1º da proposição, que regula matéria atinente à responsabilidade civil.



PARECER Nº 046 /15 – CEFOR

Ressalva ainda que: “a) o conteúdo normativo do § único do artigo 24-A do projeto de lei consubstancia interferência em atividades de pessoas jurídicas de direito privado incidindo, vênua concedida, em violação aos preceitos constitucionais que resguardam a livre iniciativa e o livre exercício da atividade econômica (CF, artigos 170, *caput* e § único, e 174); b) o disposto no § único do artigo 24-B da proposição, ao estabelecer critérios para formalização de convênios por Órgão Estadual (Brigada Militar), s. m. j., extrapola do âmbito de competência municipal; c) por força do disposto no artigo 94, incisos IV e XII da Lei Orgânica, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo realizar a administração municipal, preceito que, com a devida vênua, resta afetado pelo conteúdo normativo do § único do artigo 24-C (regula a destinação de rendas municipais).”

A seguir, a autora da Proposição manifesta-se, fl. 11, sobre o Parecer Prévio da Procuradoria Legislativa, onde aduz que as limitações não configuram interferências em atividades de pessoas jurídicas de direito privado que devem se submeter às normas edilícias que regem a vida em comunidade:

Nesse sentido, institui regras qualificadas como posturas municipais, que podem ser genericamente conceituadas como limitações ao exercício de certos direitos privados atinentes à vida na Cidade no sentido do resguardo, dentre outras, da segurança, da saúde e da convivência civilizada entre os cidadãos.

Tais limitações não configuram, no nosso entendimento-ressalvado o devido respeito à manifestação da Procuradoria da Casa - indevida interferência em atividades de pessoas jurídicas de direito privado as quais, igualmente aos cidadãos, devem se submeter às normas edilícias que visam o adequado regramento na vida da comunidade.

Após, remessa à CCJ, fl. 13, que, apontando o Parecer Prévio da Procuradoria, aduz que a manifestação da proponente “não traz qualquer argumento hábil a elidir tais impedimentos e que a presente proposição ao estabelecer normas a serem observadas por organizadores de eventos esportivos, culturais e de entretenimento, visa garantir a segurança dos referidos eventos, que o legislador deve atuar em estrita observância às limitações que lhe são impostas pelo ordenamento constitucional e orgânico. Na medida em que o Projeto afasta-se desse preceito, contaminado está pelo vício de inconstitucionalidade e inorganicidade” e que, dessa forma, “a afronta à Carta Magna e à LOMPA enseja impedimento de ordem jurídica à tramitação da matéria”.

Considera que existe flagrante óbice jurídico para a tramitação do

12



PARECER Nº 046 /15 – CEFOR

Projeto, acolhendo o Parecer Prévio da Procuradoria, com a recomendação de sua não tramitação.

Conclui pela existência de óbice de natureza jurídica para a tramitação da matéria.

A seguir, remessa à Cefor, que, após algumas considerações, considera a matéria proposta louvável no mérito, mas que o Projeto não pode ser aprovado em face dos equívocos de forma e conteúdo arguidos pela Procuradoria e pela CCJ.

Após, à Cuthab, que valoriza os pareceres da Procuradoria Legislativa, da CCJ e da Cefor, sopesando a louvável iniciativa da autora, que pretende buscar soluções para o problema da falta de segurança pública, conclui que sua aprovação representa afronta aos princípios constitucionais já elencados, possuindo vícios legais e formais insanáveis. Conclui pela rejeição do Projeto.

Após, à CECE, que também valoriza os pareceres da Procuradoria Legislativa, da CCJ, da Cefor, da Cuthab, e enaltece a iniciativa, mas conclui pelos vícios de iniciativa, legais e formais insanáveis já elencados. Conclui também pela rejeição do Projeto.

Finalmente, à Cedecondh, que, após argumentação, conclui que o Projeto possui mérito e pela sua aprovação.

É o relatório.

As grandes cidades do mundo, especialmente no Brasil, vêm sofrendo com o aumento da violência nas últimas décadas.

A Constituição Federal de 1988 preconiza sobre a segurança:

DA SEGURANÇA PÚBLICA

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:

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;



PARECER Nº 046 /15 – CEFOR

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:" (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

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

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



PARECER Nº 046 /15 – CEFOR

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

A jurisprudência sobre a matéria leciona:

O que caracteriza a sociedade moderna, permitindo o aparecimento do Estado moderno, é, por um lado, a divisão do trabalho; por outro, a monopolização da tributação e da violência física. Em nenhuma sociedade na qual a desordem tenha sido superada, admite-se que todos cumpram as mesmas funções. O combate à criminalidade é missão típica e privativa da Administração (não do Judiciário), através da polícia, como se lê nos incisos do art. 144 da Constituição, e do Ministério Público, a quem compete, privativamente, promover a ação penal pública (art. 129, I). (HC 95.009, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 6-11-2008, Plenário, DJE de 19-12-2008.)

A iniciativa da proponente possui boa intenção, qual seja criar melhores condições de segurança em nossa cidade pelo emprego de mecanismos e métodos preventivos de segurança tornando os organizadores de eventos que especifica responsáveis pela garantia da segurança dos participantes.

Cumprе salientar a ressalva da Procuradoria Legislativa, referindo a inconstitucionalidade e o vício de iniciativa na proposição e que compete privativamente ao chefe do Poder Executivo realizar a gestão do Município (LOMPA, arts. 94, incisos IV e XII), preceitos que restam afetados pelo seu conteúdo.

Evidentemente, há que se considerar o Parecer Prévio da Procuradoria sobre malferimento aos preceitos da Lei Orgânica do Município.

Temos que nos curvar ao Princípio da Legalidade, que vincula o direito legislativo ao texto legal, sob pena de promoção de desregulamentação. Embora meritória, do ponto de vista social, a iniciativa imiscui-se nas prerrogativas exclusivas do chefe do Poder Executivo Municipal, afetando a independência entre



PARECER Nº 046 /15 – CEFOR

os Poderes e suas competências, escapando da competência do Poder Legislativo Municipal impor condições e requisitos ao Poder Executivo Municipal.

O legislador municipal deve agir em estrita observância às limitações que lhe são impostas pelo ordenamento constitucional e orgânico. Nesse sentido, passa a conter vício de iniciativa por malferimento ao Princípio da Independência entre os Poderes.

A separação dos Poderes (em essência, divisão do exercício do poder, visto que o poder do Estado é uno e indivisível) é oriunda das lutas contra o Estado Absolutista, no qual a concentração do poder estatal estava em uma só pessoa e/ou órgão.

No absolutismo, as normas eram editadas de acordo com a vontade do soberano. Era ele quem dizia, aplicava e decidia o direito, sem qualquer limitação. O indivíduo era submetido ao seu poder ilimitado, sem condições de se opor.

Conforme explicita Maria Lúcia de Arruda Aranha e Maria Helena Pires Martins,

investido de poder, o soberano não pode ser destituído, punido ou morto. Tem o poder de prescrever as leis, de julgar, de fazer a guerra e a paz, de recompensar e punir, de escolher os conselheiros.

Enfim, todas as funções do Estado eram desempenhadas pela mesma pessoa sem que fosse possível imputar responsabilidade ao soberano, que se confundia com o próprio Estado, sendo sua vontade o centro irradiador de todas as atividades estatais.

Da necessidade de superar e prevenir o arbítrio, de suprimir a opressão, de limitar o poder em si, surge a limitação do poder, operada por meio de um processo técnico, qual seja, o da divisão do poder.

Vários foram os estudiosos sobre o assunto, dentre os quais destacamos Montesquieu, considerado o responsável pela divisão orgânica e funcional clássica dos Poderes – consoante sua célebre obra “O Espírito das Leis” – fórmula presente até hoje nos Estados democráticos.

Sua teoria buscou dividir as funções estatais, criando órgãos de



PARECER Nº 046 /15 – CEFOR

competência executiva, legislativa e judiciária, todos independentes entre si e especializados em suas funções.

Com a desconcentração das funções estatais formava-se um tripé, cujo objetivo era o de garantir os direitos individuais e limitar o poder do Estado.

Segundo Montesquieu:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou o mesmo Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou o Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

O apogeu da doutrina de Montesquieu foi marcado pela a Revolução Francesa, em 1789, ao consignar no artigo 16 da Declaração dos Direitos, cf. Rosah Russomano. “Dos poderes Legislativo e Executivo”, p. 15.

Origem da teoria da separação dos poderes: “Podem ser catalogados Platão e Aristóteles, na antiguidade, Santo Tomás de Aquino e Marsílio de Pádua, no Medievo, Bodin e Locke, na modernidade” (Anderson Menezes. Teoria geral do Estado, p. 246).

A crença, em termos simplificados, era de que a concepção fundamental da partição do poder, em forma tríade, permitiria que as três funções básicas do poder (executiva, legislativa e judiciária), em sua particular interação, operassem como autênticos sistemas de freios e contrapesos, impedindo, pelo menos em tese, que o soberano, ainda que legitimamente eleito, se corrompesse, posteriormente – pela ausência de mecanismos de restrição ao exercício do poder –,

desviando-se dos rumos preestabelecidos em sua inicial empreitada política – destaques do autor – (Reis Friede. Curso Analítico de Direito Constitucional e de Teoria Geral do Estado, p. 207-208).



PARECER Nº 046 /15 – CEFOR

A separação dos Poderes figura no sistema brasileiro desde a primeira Constituição, de 25 de março de 1824 (que contemplava um 4º Poder, o Moderador), sendo atributo de suma importância para o Estado, visto que a Lei Maior está totalmente estruturada nesse princípio.

Na Constituição Federal em vigor, a tripartição do poder está prevista no artigo 2º, que enuncia: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Goza de tratamento especial, por fazer parte do elenco do artigo 60, § 4º, inciso III, inserindo-se, portanto, entre os seletos institutos protegidos como cláusulas pétreas. Logo, não é passível de emenda constitucional.

Constitui o que se pode chamar de “controle-limite” à atuação do Estado, e “(...) foi acolhido por todos os ordenamentos democráticos e representa ainda hoje, não obstante as múltiplas tentativas de eliminá-lo e os claros temperamentos aos quais foi submetido, uma garantia insubstituível para a liberdade dos cidadãos e para o bom funcionamento do aparato estatal.

Enfim, a separação das funções estatais se fez necessária, pois teve por escopo conter o arbítrio do governante, personificado, em regra, numa única pessoa, o rei ou monarca absoluto. O egoísmo e a pessoalidade, presentes no Estado Absolutista, não podiam prevalecer, pois não se coadunam com a liberdade política de que todos devem desfrutar, definida por Montesquieu como, *in verbis*:

aquela tranquilidade de espírito que provém da convicção que cada um tem da sua segurança. Para ter-se essa liberdade, precisa que o Governo seja tal que cada cidadão não possa temer o outro.

Assim, avaliadas as considerações apresentadas pela Procuradoria da CMPA, CCJ, Cefor, Cuthab e CECE, e adicionando-se os aspectos arguidos por esta Comissão, este relator tem, no mérito, entendimento pela **rejeição** do Projeto.

Sala de Reuniões, 7 de maio de 2015.


Vereador Airto Ferronato,
Relator.



PARECER Nº 046 /15 – CEFOR

Aprovado pela Comissão em 12.05.15

Ver. João Carlos Nedel – Presidente

Ver. Guilherme Socias Villela

Ver. Bernardino Vendruscolo – Vice-Presidente

Ver. Idenir Cecchim

COM RESTRICÕES