

PUBLICADO DOM 17/07/2004

PARECER Nº 337/2003 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 207/2003

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Nobre Vereador Paulo Frange, que proíbe a utilização de aparelhos celulares, rádio comunicadores e afins no interior das agências e postos bancários instalados no Município de São Paulo.

Em que pesem os elevados propósitos do Nobre Vereador, o projeto não reúne condições para prosseguimento.

O bem jurídico que se pretende tutelar com a propositura, conforme esclarecido em sua justificativa, é a segurança pública.

No caso vertente, dada a competência em razão da matéria (art. 144 da CF/88) afeta às polícias civis e militares, a iniciativa legislativa pertence aos Estados-membros, por expressa disposição constitucional inserta nos artigos 24, VI, e 42.

Neste aspecto, não há que se confundir segurança pública com o poder de polícia, como já advertia o saudoso jurista Hely Lopes Meirelles²:

“Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

...

Desde já convém distinguir a polícia administrativa, que nos interessa neste estudo, da polícia judiciária e da polícia de manutenção da ordem pública, estranhas às nossas cogitações. Advirta-se, porém, que a polícia administrativa incide sobre os bens, direitos e atividades, ao passo que as outras atuam sobre as pessoas, individual ou coletivamente. A polícia administrativa é inerente e se difunde por toda a Administração Pública, enquanto as demais são privativas de determinados órgãos (Polícias Civis) ou corporações (Polícias Militares)”.

A segurança pública é dever do Estado, assim entendido como União, Estados e Distrito Federal, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos do art. 144, da Constituição Federal.

Ressalte-se, ainda, que o projeto de lei nº 450/97, discorrendo sobre a mesma matéria, já foi levado à sanção do Executivo, recebendo VETO TOTAL por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o qual foi mantido por este Legislativo.

Em outro aspecto, a propositura dispõe sobre matéria de competência privativa do Executivo, violando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF; art. 5º da CE e art. 6º da LOM).

Isso porque a organização administrativa é matéria de iniciativa legislativa privativa do Prefeito, nos termos dos arts. 37, § 2º, IV, e 70, XIV da Lei Orgânica Municipal, disposição reforçada através do art. 69, XVI e da L.O.M., verbis:

“propor à Câmara Municipal projetos de leis sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições”.

Desse modo, propositura oriunda do Legislativo que tenha por objetivo regular a atuação e as atribuições dos órgãos submetidos ao Chefe do Executivo padece de inafastável vício de iniciativa.

Ante o exposto somos, pela INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 28/4/04

Augusto Campos – Presidente

Alcides Amazonas

Antonio Paes-Baratão

Carlos A. Bezerra Jr.
Celso Jatene

VOTO VENCIDO CONTRÁRIO DO RELATOR VEREADOR SALIM CURIATI E DOS
VEREADORES JOOJI HATO E LAURINDO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 207/2003.

)Versa o presente sobre Projeto de Lei de iniciativa do Nobre Vereador Paulo Frange, que proíbe a utilização de aparelhos celulares, rádio comunicadores e afins no interior das agências e postos bancários instalados no Município de São Paulo.

Em que pese algumas manifestações contrárias, a propositura em tela merece prosperar, senão vejamos:

> O projeto encontra amparo na legislação vigente, especificamente na Lei Orgânica do Município (LOM), art. 13, inciso I, que diz que cabe à Câmara, com sanção do prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente assuntos de interesse local;

> O artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, reforça o disposto na LOM, e prevê a competência dos Municípios para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A grande celeuma criada em razão da expressão "no que couber", foi solucionada por Celso Bastos: "Feita a análise da competência concorrente podemos concluir que é dentro do artigo 24 que poderá haver atividade supletiva do Município. É ainda, indispensável que a matéria tenha uma especial pertinência com o nível municipal. (...) O município pode ainda, suplementar a legislação estadual: pode ele dispor sobre as matérias que o Estado detenha como suas, estando elas enunciadas explicitamente na Constituição, ou englobadas na expressão ampla que lhe reserva a chamada competência residual, cujo teor é dado pelo art. 25, parágrafo 1º: 'São reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição'".

> A matéria objeto do projeto em tela não trata, ao contrário do que foi dito, de segurança pública, mas sim de política urbana que é questão de competência municipal, e portanto, não existe qualquer vício de iniciativa neste sentido, uma vez que a própria CF dispõe sobre o assunto, em seu artigo 182, caput, a seguir transcrito: Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

> O Excelentíssimo Senhor Ministro Nelson Jobim observou a diferença existente entre o serviço bancário e o espaço físico de acesso público onde o serviço é prestado. "Se o serviço, por determinadas idiosincrasias locais, representa um risco para o cidadão, poderá o município exigir um tipo de segurança específica", disse ele;

> O Excelentíssimo Senhor Ministro Celso de Mello referendou o entendimento de que os municípios têm competência para determinar medidas preventivas visando a segurança da população: "A legitimidade constitucional da Lei apoia-se na circunstância relevante de que o município, ao condicionar o funcionamento de agência bancária à instalação de dispositivos de segurança, na realidade não está a dispor sobre o controle da moeda, ou disciplinar política de crédito, câmbio ou segurança e transferência de valores, nem muito menos está a interferir em tema que se submeta em caráter de exclusividade ao domínio normativo da União Federal";

> No que tange a questão do poder de polícia, tanto União, quanto Estado, Município ou Distrito Federal são titulares do exercício do poder de polícia, já que todos possuem competência para legislar na sua respectiva área de atuação. Celso Antonio Bandeira de Mello ratifica o exposto: "Deve-se, em conclusão, entender que a atividade de Polícia Administrativa incumbe a quem legisla sobre a matéria, ficando, todavia, claro que o artigo 22 da CF, não exclui competência municipal ou estadual e, portanto, não

exclui o poder de polícia deste, quanto aos aspectos externos à essência mesma da matéria deferida à União.";

> Por fim, a presente proposição não invade a competência privativa do Executivo, uma vez que a LOM em seu artigo 13, inciso XVI, permite à Câmara "criar, estruturar, e atribuir funções às Secretarias e aos órgãos da administração pública". Além disso o projeto dispõe sobre a matéria de maneira geral, o que corresponde exatamente ao exercício da função legislativa, e não executiva. Esta diferença entre as funções da Câmara Municipal e do Executivo, foi muito bem delimitada por HELY LOPES MEIRELLES: "Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. (...) o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí a não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo".

Ante o exposto, sou

PELA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 28/4/04

Augusto Campos – Presidente (contrário)

Salim Curiati– Relator

Alcides Amazonas (contrário)

A.P. Baratão (contrário)

Carlos A. Bezerra Jr. (contrário)

Celso Jatene (contrário)

Jooji Hato

Laurindo