



PARECER Nº 01 DE 2015 – CS

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA sobre o PROJETO DE LEI Nº 464, de 2011, que "Revoga a Lei Distrital nº 1.732, de 27 de outubro de 1997, que "institui a taxa de segurança para eventos".

Folha nº	12
Processo nº	PL 464/11
Rubrica	
Matrícula	12.293

AUTOR: Deputado Professor Israel Batista

RELATOR: Deputado Robério Negreiros

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Segurança - CSEG - o Projeto de Lei supracitado, o qual tem por escopo revogar a Lei nº 1.732, de 27 de outubro de 1997, a qual "institui a taxa de segurança para eventos".

Em seguida, a cláusula de vigência, a partir da publicação da lei.

Na sua Justificação, o proponente alega que tem por finalidade adequar o ordenamento jurídico distrital às normas constitucionais que tratam de segurança pública e instituição de taxas, nos termos do art. 145, II, da Constituição Federal.

Argumenta o Autor que a incidência de taxas é reservada apenas à hipótese de exercício do poder de polícia e utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, enquanto a segurança pública é serviço público não específico e indivisível, significando ser impossível precisar quando o contribuinte utilizará os serviços, razão pela qual contesta a validade e necessidade da Lei nº1732, de 1997.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



Cita jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para demonstrar ser a taxa instituída inadmissível "em se tratando de segurança pública, que visa à segurança de todos, coletiva ou individualmente", uma vez que envolve os órgãos responsáveis pela segurança pública do Distrito Federal: Polícias Civil e Militar, Corpo de Bombeiros Militar e DETRAN-DF.

Menciona, ainda, em favor da proposição, o art. 144, IV e V, da Carta da República - e o art. 117, I a IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal - citado pelo Ministro Relator na ADIn nº 2424-8: "a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, (...) exercida na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, a teor do art. 144, *caput*, do Estatuto Fundamental".

O Autor receia pela possibilidade de o Distrito Federal ser obrigado a devolver valores recebidos em decorrência da aplicação da Taxa de Segurança para Eventos, além de despesas processuais, honorários de sucumbência e deslocamento de servidores para defesa de lei reconhecidamente inconstitucional, entendendo, pois, que ela deve ser extirpada imediatamente de nosso ordenamento jurídico.

Por fim, destaca que cabe a esta Casa zelar pela observância do ordenamento jurídico, devendo, pois, seguir as normas de hierarquia superior, sob pena de o Distrito Federal transmitir "à sociedade uma imagem ruim que vai de encontro aos anseios da população".

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão de Segurança.

II – VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 69-A, I, do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Segurança analisar e emitir parecer sobre o mérito das questões relativas à segurança pública e ações preventivas em geral. Tal é o caso da proposição em comento, cujo objetivo é revogar norma em vigor no Distrito Federal.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902
E-mail: dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br - www.roberionegreiros.com.br

Folha nº	13
Processo nº	PL 464/11
Rubrica	[assinatura]
Matrícula	12.293



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



O exame do **mérito** de uma proposição funda-se na sua **oportunidade** e **conveniência**, mediante a avaliação da necessidade social da norma, sua relevância, efetividade e possíveis efeitos da proposta no trato da matéria por meio do instrumento normativo escolhido (no caso em comento, uma lei ordinária), adequação técnica e proporcionalidade da medida.

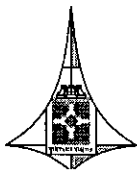
Perguntamos, inicialmente, que problema a proposição pretende resolver, se o problema foi adequadamente mensurado e se a solução proposta pela proposição ataca realmente suas causas, para depois verificarmos se há alternativas melhores à inovação legislativa. A análise da adequação técnica visa a prevenir medidas inócuas ou de baixo nível de eficácia jurídica ou social, ante o exame de sua viabilidade e utilidade para o alcance dos fins colimados.

Simultaneamente, aplicamos os critérios para análise da proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, dos benefícios da nova lei, dos parâmetros para avaliar a melhoria do bem estar geral ou de grupos específicos com a criação de uma medida legal, os resultados esperados, incertezas e riscos projetados a partir de sua aplicação. Verificamos, também, se os custos para a implementação da medida são significativamente superados pelas consequências positivas, queremos dizer, pelo ganho social decorrente da norma jurídica aprovada.

Assim, sendo a análise de mérito de uma proposição a demonstração da conveniência e oportunidade em se editar uma norma, podemos definir "oportuno" como aquilo que vem a tempo, que é **tempestivo**, ou o que **vem a propósito**, enquanto a "conveniência" consiste na qualidade do que se mostra **útil, relevante, apto ou necessário**.

A proposição ora submetida ao exame desta Comissão de Segurança (o PL nº 464, de 2011) busca a revogação de uma norma a qual, segundo o Autor, estaria indo de encontro ao ordenamento jurídico, em face da inconstitucionalidade declarada de diplomas legislativos com matéria semelhante, bem como estaria contrariando o interesse público na medida em que a declaração de inconstitucionalidade produz efeitos financeiros negativos ao erário e, simultaneamente, se opondo aos anseios da população do Distrito Federal, a qual espera de seu Legislativo leis efetivas e necessárias à harmonia social.

Folha nº	14
Processo nº	PL 464/11
Rubrica	[assinatura]
Matrícula	12.293



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



Com efeito, a Lei nº 1.732, de 1997, tem sofrido questionamentos no Poder Judiciário local, *in concreto*, e o órgão fracionário do tribunal local (turma) concluiu pela inconstitucionalidade da norma, remetendo o processo ao Conselho Especial, que, por sua vez, declarou a inconstitucionalidade do ato normativo, na decisão jurisprudencial que citamos abaixo:

APL 1371804520078070001 DF 0137180-45.2007.807.0001

Relator: NATANAEL CAETANO - Órgão Julgador: 1ª Turma Cível

Publicação: 02/03/2009, DJ-e Pág. 60

Ementa: ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO. INSTITUIÇÃO DE TAXA DE SEGURANÇA PARA EVENTOS. LEI DISTRITAL N.º 1.732/97. SEGURANÇA PÚBLICA. SERVIÇO UT UNIVERSI. INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL. RESERVA DE PLENÁRIO. ARGUIÇÃO. REMESSA AO ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL. CONCLUINDO O ÓRGÃO FRACIONÁRIO DE TRIBUNAL PELA INCONSTITUCIONALIDADE DE ATO NORMATIVO, O JULGAMENTO DEVE SER SUSPENSO E O PROCESSO REMETIDO AO CONSELHO ESPECIAL PARA JULGAMENTO DO INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, CONFORME DISPÕEM O ARTIGO 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, OS ARTIGOS 480 A 482 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E OS ARTIGOS 235 A 238 DO REGIMENTO INTERNO DESTA TRIBUNAL.

Aguarda julgamento no STF, desde 2002, a ADI nº 2692.5, distribuída ao Ministro Relator Celso de Mello, requerida pelo Conselho Federal da OAB, com base no art. 103 da Constituição, na qual pede-se a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 1.732, de 27 de outubro de 1997, do Distrito Federal, e do Decreto nº 19.972, de 30 de dezembro de 1998, também do Distrito Federal, que regulamenta a Lei, por entender o órgão impetrante que a norma distrital afronta o art. 5º, *caput*, o art. 22, I, XXI, XXVIII, o art. 144, § 7º, o art. 145, II, e o art. 150, I, da Carta Máxima da República.

Não obstante a análise judicial da lei, a nós cabe examinar se convém e se é oportuna a revogação da lei por este órgão que a emitiu, sendo necessário, para tal, a análise do mérito da norma a ser revogada.

Sabemos que a **segurança pública** é um serviço *uti universi*, ou seja, prestado pela Administração Pública para todos e não para usuários determinados. Não existe o direito subjetivo de qualquer cidadão individualmente, mas o

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902
E-mail: dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br - www.roberionegreiros.com.br

Folha nº 15
Processo nº PL 464/11
Publicar
Mudanças 12.293



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



atendimento é feito a toda coletividade indiscriminadamente. São serviços indivisíveis, mantidos pelos impostos e não remunerados por taxa ou tarifa como o são os serviços individuais, também denominados *uti singuli*.

A Constituição Federal instituiu cláusula pétrea em seu art. 5º, que inclui o direito universal à segurança, nestes termos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade. (grifamos).

O preceito insculpido na Carta Magna Brasileira (e repetido na esfera local pelo *caput* do art. 117 da nossa Lei Orgânica do Distrito Federal) é claro, *verbis*:

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;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

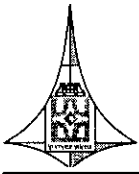
.....

§ 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.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar – Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902
E-mail: dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br - www.roberionegreiros.com.br

Folha nº	16
Processo nº	92464/11
Rubrica	J
Matrícula	12.293



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



§ 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. (grifamos)*

Todo órgão da segurança pública, de qualquer esfera legal, possui atribuições, composição, organização e funcionamento estabelecidos pela Constituição Federal, pela legislação estadual, distrital e municipal e por legislação específica, porém todos exercem a mesma função, que é preservar a ordem pública e garantir a incolumidade das pessoas e o patrimônio. Percebe-se que a lei não destaca determinados cidadãos, determinadas situações ou eventos.

Os órgãos de segurança pública são mantidos com os recursos obtidos pelo Estado mediante o recolhimento de impostos, que são tributos sem destinação, utilizados para a remuneração de serviços universais, como educação e segurança: impostos sobre o patrimônio (como o IPTU e o IPVA), renda (como o Imposto de Renda) e consumo (como o IPI e o ICMS).

Já as taxas são um tipo de tributo vinculado (contraprestação) a um serviço público específico prestado ao contribuinte e pelo Poder Público (como a TLP ou a taxa para a confecção do passaporte).

Eventos como festas, *shows*, gincanas, espetáculos, disputas esportivas e outros do gênero - quer aconteçam em locais públicos, quer em locais privados - são organizados por particulares, que, em geral, cobram ingressos, podem ou não auferir lucros diretos (ingressos, venda de produtos) ou indiretos (com publicidade e outros), cuja segurança interna é individual, deve ter esse tipo de serviço (tal como os demais: fornecedores de bebidas e comidas, música, utensílios, equipamento, etc.) prestada por pessoas ou empresas particulares e não pelos

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º andar - Gabinete 19 Fone: +55(61)3348-8192 - Brasília - DF - Brasil CEP: 70.094-902
E-mail: dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br - www.roberionegreiros.com.br

nº	17
processo nº	PL 464/111
data	12.2.93



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



órgãos responsáveis legais pela segurança pública e, portanto, não devem ser tributados com taxa de segurança.

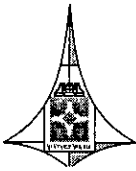
Na hipótese da realização de eventos, todos os participantes ou espectadores fazem jus, automaticamente, à segurança que o Estado deve conferir aos cidadãos de forma gratuita (pois remunerada pelos impostos). Portanto, improcedente o argumento - que levou à aprovação da norma a ser revogada - de que é o organizador que arca com os ônus da taxa de segurança, pois, a rigor, o contribuinte de fato é o participante do evento, cujo ingresso traz embutido o valor da taxa, dada a praxe consagrada de se repassar ao consumidor ou usuário final todo ônus suportado pelos intervenientes numa operação de finalidade lucrativa (direta ou indireta).

O Estado está impedido constitucionalmente de cobrar por serviços que tem o dever de prestar, assim como o cidadão não deve pagar para usufruir de direito que constitucionalmente lhe é assegurado, porque um "direito" não pode ser comprado, nem vendido.

Os órgãos de segurança pública somente atuarão no caso de ocorrer, antes, durante ou após, nos locais ou nas proximidades de determinado evento, desordem pública, com risco potencial ou efetivo ou ameaça ou à vida e à integridade física de pessoas e do patrimônio público ou particular, como atuaria em qualquer situação semelhante, independente da ocorrência do evento social, o que demonstra a **conveniência** da medida proposta no PL nº464/2011, que pugna pela revogação da Lei nº 1.732/1997.

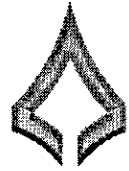
Ademais, cumpre lembrar que a norma que se pretende revogada encontra-se em vigor há dezessete anos, já tendo suscitado questionamentos, neste Legislativo e no Poder Judiciário, havendo inclusive decisões judiciais que a apontam como inconstitucional, o que pode gerar efeitos nefastos ao erário público, considerando-se a probabilidade de devolução de valores expressivos aos organizadores dos eventos que efetuaram o pagamento de taxas durante o período em que a lei permaneceu em vigor. Tal perspectiva contraria a vontade e os anseios da população, que deseja ver seus tributos empregados não em pagamento de indenizações, mas nos serviços públicos essenciais e periféricos, aplicados para suprir suas necessidades coletivas, especialmente de segurança pública, saúde e

Folha nº	18
Processo nº	PL 464/11
Rubrica	
Matrícula	12.293



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



educação. Tal argumento reforça a tese da **oportunidade** da proposição, dada a urgência da revogação da Lei nº 1.732/1997, antes que a situação de agrave.

Ante o exposto, esta Comissão de Segurança entende que a iniciativa é louvável em todos os seus aspectos, posto que nosso ordenamento jurídico busca a harmonia na convivência humana, com a preservação da ordem, da incolumidade das pessoas e a proteção ao patrimônio, sem, contudo, contrariar o interesse coletivo e as normas maiores do País.

Em face de haver demonstrado ser **conveniente** e **oportuna** a revogação da Lei nº 1.732/1997, o PROJETO DE LEI Nº 464, de 2011, revela-se adequado, razão pela qual esta Comissão de Segurança manifesta-se, no **mérito**, pela sua **APROVAÇÃO**.

Sala das Comissões, em maio de 2015.

DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS
PMDB/DF

Folha nº	19
Processo nº	PL 464/11
Rubrica	
Matrícula	12.293