

Excelentíssimo Sr. Presidente, da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG.

Pouso Alegre, 02 de março de 2021.

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Executivo

Nos termos dispostos no artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais de tramitação do **Veto Total ao Projeto de Lei nº 7.638/2020**, de autoria do **Vereador Oliveira Altair Amaral** que *“Dispõe sobre a adequação do serviço de segurança e vigilância em instituições financeiras do Município de Pouso Alegre, e dá outras providências.”*

COMPETÊNCIA

O chefe do Poder Executivo encaminhou o Veto Total ao PL nº 7.638/2020, nos termos do artigo 49, II da LOM, em razão de suposta inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público. Conforme o artigo 49, §3º, da Lei Orgânica, cabe aos Nobres Edis decidirem sobre o acatamento ou rejeição do Veto.

Art. 49. A proposição de lei resultante de projeto aprovado pela Câmara será enviada ao Prefeito que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data de seu recebimento:

I - se aquiescer, sancioná-la-á; ou

II - se a considerar, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrária ao interesse público, vetá-la-á, total ou parcialmente.

§ 3º A Câmara, dentro de 30 (trinta) dias, contados do recebimento da comunicação do veto, sobre ele decidirá, e sua rejeição só ocorrerá pelo voto da maioria de seus membros.

No caso em análise, o Prefeito encaminhou a publicação do Veto e comunicou os motivos ao Presidente da Câmara, nos termos da lei. O Veto foi publicado em 05/01/2021, no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, e a comunicação na mesma data – nos termos da documentação acostada ao sistema de tramitação de processos legislativos.

Pelas razões expostas, está demonstrado o cumprimento dos requisitos legais atinentes à tramitação do Veto, sendo que o mérito a respeito de sua manutenção ou rejeição é de competência única e exclusiva do Soberano Plenário desta Casa Legislativa.

DAS RAZÕES DE VETO

Alega-se, em apertada síntese, que a matéria conflita com o disposto no art. 48, XIII, e art. 192, ambos da Constituição Federal, sendo a competência do Congresso Nacional para editar leis sobre segurança para estabelecimentos financeiros, o qual já editou a Lei Federal nº 7.102/83, sendo, portanto, este projeto inconstitucional.

Também se fundamenta o Veto no sentido de que o tema transcende a competência do Município de legislar sobre assuntos de interesse local. Ademais, é pautada a inadequação na utilização do termo genérico “instituições financeiras” e a não consideração das especificidades dos estabelecimentos.

Aduz ainda que as exigências contidas no Projeto são desproporcionais e que acarretarão altos custos para os Bancos, contrariando o interesse público porque as exigências inviabilizarão os pequenos negócios, não estão acompanhadas de estudo técnico e têm “potencial de majorar bens e serviços aos consumidores, haja vista que o aumento significativo das despesas do estabelecimento provavelmente será repassado ao consumidor final.”

Por fim, alega vício de competência da propositura pelo Poder Legislativo em vista de gerar despesas para o Poder Executivo ao demandar sua fiscalização e regulamentação e relata infringência do art. 5º, inciso II e art. 37, caput, ambos da CRFB.

É o relatório.

DA PLAUSIBILIDADE DO VETO

Não obstante a questão de mérito do Veto ser objeto de análise única e exclusiva do Douto Plenário, notadamente a respeito de sua manutenção ou rejeição, em razão da especificidade da matéria tratada em Razões de Veto, cumpre ao Departamento Jurídico se atentar com mais afinco às questões trazidas à baila.

De fato, o art. 48, XIII c/c art. 192 dispõe sobre a competência da União em legislar sobre instituições financeiras por meio de leis complementares, tanto que existe a lei federal supracitada editada pelo Congresso Nacional. Contudo, com as mais respeitadas vênias às Razões de Veto, não se verifica a inconstitucionalidade alegada, visto que a própria Constituição outorga aos Municípios a competência de suplementar a legislação federal conforme o interesse local (art. 30, inciso II, CF), entendimento já pacificado sobre este tema na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desde 2005. E, conforme a mesma, como segurança em instituições financeiras trata-se de relação de consumo, é pertinente edição de normas em consonância com as peculiaridades e interesses dos consumidores locais. É o que se segue:

AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 312.050-6 MATO GROSSO DO SUL, STF, Rel. Min, Celso de Mello, 05/04/2005:

E M E N T A: ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS – COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS AGÊNCIAS, DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA – INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL – RECURSO IMPROVIDO.

O Município dispõe de competência, para, com apoio no poder autônomo que lhe confere a Constituição da República, exigir, mediante lei formal, a instalação, em estabelecimentos bancários,

dos pertinentes equipamentos de segurança, tais como portas eletrônicas ou câmaras filmadoras, sem que o exercício dessa atribuição institucional, fundada em título constitucional específico (CF, art. 30, I), importe em conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central do Brasil. Precedentes.

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.043 MINAS GERAIS, STF, Rel. Min. Dias Toffoli, 05/05/2017:
‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO FORMAL E MATERIAL NÃO CONFIGURADOS. LEI Nº 10128/11. MEDIDAS DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS FINANCEIROS NO ÂMBITO MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL.

(...)

Diante do princípio do interesse que rege a repartição de competências entre as entidades federativas, cabe à União tratar de matérias de interesse geral, reservando-se aos Estados-Membros o interesse regional e aos Municípios o interesse local. - A Lei Municipal nº 10.128/11 não interferiu na estruturação do sistema financeiro nacional, tão somente regulou matéria afeta à segurança da Municipalidade. - **Compete ao Município em que se situam as agências bancárias, legislar sobre matéria relacionada à segurança de estabelecimentos financeiros’**

(...)

Com efeito, **esta Corte pacificou entendimento no sentido de que os municípios detêm competência para dispor sobre segurança, rapidez e conforto no atendimento de usuários de serviços bancários, por serem tais matérias assuntos de interesse local** (art. 30, inc. I, Constituição Federal), orientação que foi ratificada quando da análise da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 610221-RG, de relatoria da Ministra **Ellen Gracie** (Dje de 20/08/10).

AG.REG. NOS EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 830.133 RIO GRANDE DO NORTE, STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, 28/10/2014:

Nas razões recursais, sustenta-se, em síntese, que a competência para legislar sobre dispositivos de segurança bancária é privativa da União.

(...)

Conforme consignado na decisão agravada, **o Tribunal de origem fixou entendimento de que a edição de normas de segurança nas relações de consumo, inclusive de agências bancárias e instituições financeiras, é matéria legislativa de competência concorrente, o que possibilita a edição de lei municipal ou estadual sobre o tema, respeitadas as diretrizes da legislação federal.**

Confira-se, a propósito, os seguintes precedentes:

A competência do Estado para instituir regras de efetiva proteção aos consumidores nasce-lhe do art. 24, V e VIII, c/c o § 2º (...). **Cumpra ao**

Estado legislar concorrentemente, de forma específica, adaptando as normas gerais de produção e consumo e de responsabilidade por dano ao (...) consumidor expedidas pela União às peculiaridades e circunstâncias locais. E foi o que fez a legislação impugnada, pretendendo dar concreção e efetividade aos ditames da legislação federal correlativa, em tema de comercialização de combustíveis. (ADI 1.980, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe 7.8.2009);

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 681.307 SÃO PAULO, STF, Rel. Min. Celso de Mello, 09/04/2013:

E M E N T A: PROCESSO LEGISLATIVO – POSSIBILIDADE DE O MUNICÍPIO, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS AGÊNCIAS, DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA – QUESTÃO SEM REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO MUNICIPAL – INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA – PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

Acerca da utilização do termo genérico instituições financeiras, o Poder Executivo dentro de sua capacidade regulamentar poderá se atentar às especificidades das mesmas, estabelecendo e dispondo através de Decreto Municipal quais seriam as instituições financeiras atingidas pela norma municipal, bem como poderá, por exemplo, especificar penalidades diferentes conforme o tipo de estabelecimento para que pequenos negócios não sejam inviabilizados, como alegado.

Cabe ao Poder Executivo aplicar ao caso concreto as disposições gerais e abstratas determinadas pelo Legislativo, **pois este não pode prover situações concretas:**

O sistema de divisão de funções implica que um poder não pode exercer as atribuições do outro, de modo que não tem condições a Câmara de administrar, nem o Prefeito de legislar, fora das disposições constitucionais e orgânicas. Prevê-se, então, que o Legislativo fixe as regras para a Administração, que deve executar as disposições gerais abstratas, aplicando-as aos casos concretos. (COSTA, Nelson Nery in Direito Municipal Brasileiro, 8ª edição, GZ Editora, p. 151 e 177)

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o

Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. (MEIRELLES, Hely Lopes in Direito Municipal Brasileiro, p. 457, 10ª ed.)

Além disso, no que tange acerca de eventuais exigências serem “desproporcionais e acarretarem altos custos”, não existe despesa extraordinária ou de difícil execução – pelo contrário, existem projetos que demandam até mais das instituições. Daí porque a questão pode ser especificada e retratada quando da regulamentação da Lei por meio de Decreto Municipal, como quais instituições financeiras serão afetadas pela norma municipal.

Em relação ao alegado de que a instituição da norma irá aumentar despesas que “provavelmente” serão repassadas ao consumidor final são meras conjecturas. Imperioso o registro de que os valores dos serviços bancários **não são locais**, não havendo qualquer mudança neste sentido pela imposição de regras municipais.

O referido projeto também não implica qualquer gasto ao Executivo nem cria função, porque i) as adequações deverão ser realizadas pelas instituições com orçamento próprio e não municipal e ii) a atividade fiscalizadora e sancionadora já é inerente ao Executivo em seu poder de polícia, que deve ser utilizado para regular práticas de interesse público concernentes à segurança. O Código Tributário Nacional conceitua o poder de polícia administrativa em seu artigo 78, e a L.O.M. em seus artigos 91 e 93:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Art. 91. Compete ao Município exercer poder de polícia administrativa sobre todas as atividades e bens de interesse local, que afetam ou possam afetar a coletividade.

Art. 93. A polícia administrativa municipal atuará, preferencialmente, de forma preventiva, mediante normas limitadoras e sancionadoras da conduta prejudicial à coletividade.

(grifo nosso)

Por último, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, reiteradamente, definiu **a competência para legislar sobre o assunto como comum e concorrente**, não configurando qualquer usurpação de iniciativa ou competência do Prefeito em razão de não se tratar de matéria de sua competência privativa, disposta no art. 61, §1º, da CRFB c/c art. 45 da Lei Orgânica do Município. Outrossim, são cumulativos para configurar vício de iniciativa: i) enquadramento nos artigos citados e ii) demanda de gastos pela Prefeitura. É o entendimento a seguir:

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO FORMAL E MATERIAL NÃO CONFIGURADOS. LEI Nº 10128/11. MEDIDAS DE PROTEÇÃO E SEGURANÇA DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS FINANCEIROS NO ÂMBITO MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL.

(...)

De fato, o diploma normativo em referência não tratou de matéria cuja iniciativa está reservada ao Chefe do Poder Executivo, visto que **as obrigações criadas pela lei municipal estão direcionadas tão somente a entidades privadas, quais sejam, as agências bancárias do município e seus correspondentes bancários, que deverão atender aos padrões estabelecidos na lei para a segurança e o conforto no atendimento aos usuários dos serviços bancários.**

Em momento algum foram criados cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou determinado o aumento de sua remuneração, nem mesmo criado, extinto ou modificado órgão administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da administração pública, a exigir iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Em síntese, nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, contidas no art. 61, § 1º, da Constituição, foi objeto de positivação na norma.

Sendo assim, não se verifica a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade do diploma legislativo por ter emanado de proposição de origem parlamentar, nem interferência nas atividades próprias do Poder Executivo.

Do mesmo modo, não prospera o argumento de que o diploma legislativo em comento teria criado despesa para órgão público sem a previsão da fonte de custeio correspondente.

Consoante já se afirmou, as obrigações constantes da lei municipal ora análise não se dirigem a órgãos públicos, mas sim para instituições privadas.

(...)

O fato de a lei municipal imputar ao Município a fiscalização quanto a seu cumprimento não infirma o que foi aqui explanado, haja vista que o art. 4º do diploma legal ora analisado assim prescreve:

“Art. 4º - O Executivo, por meio de seu órgão competente, fiscalizará o cumprimento desta Lei.”

Desse modo, é certo que a fiscalização será encargo de órgão já existente, devidamente criado pela iniciativa do Poder Executivo, e que já contenha dentro de seu plexo de atribuições o poder fiscalizatório, donde não prospera a alegação da agravante de que a lei municipal teria interferido na organização administrativa do Município de Belo Horizonte.

Ademais, a partir da leitura do diploma impugnado, nota-se que nada há que implique aumento nas despesas do Poder Público Municipal. **E ainda que assim não fosse, é da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, o que não ocorreu no caso em análise.**

Em síntese, a propositura do Projeto de Lei, em epígrafe, não afrontou, S.M.J, a competência municipal ou mesmo a iniciativa parlamentar, não trouxe medidas incongruentes para as instituições financeiras, nem gerou gastos para o Executivo - **afinal ainda cabe ao Poder Executivo regular por ato próprio, atribuindo as especificidades desejadas.**

Não houve também afronta ao artigo 5º, inciso II, dado que se está buscando melhorar a segurança e impor medidas justamente por meio da legalidade, ou mesmo ao artigo 37, caput, pois os princípios da Administração Pública, não foram violados, visto que todo o processo legislativo foi legal, legítimo e regimental.

Não há contrariedade ao interesse público, já que é de interesse da população a melhora na segurança nas instituições financeiras. Desse modo, é pertinente a atuação da polícia administrativa para garantir questões de segurança a fim de garantir tranquilidade pública e o interesse local.

Por fim, cumpre registrar, novamente, que se respeita a opinião exarada no Veto, sendo que a questão de mérito cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis, possuindo este parecer caráter meramente opinativo.

QUORUM

Oportuno esclarecer que para rejeição do Veto é exigido voto da maioria dos seus membros da Câmara, nos termos do artigo 49, §3º c/c artigo 53, § 2º, alínea “f”, ambos da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável ao regular processo de tramitação do Veto ao Projeto de Lei nº 7.638/2020**, para ser submetido à análise das ‘Comissões Temáticas’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária. Salienta-se que, o Parecer Jurídico, ora exarado, é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Geraldo Cunha Neto
OAB/MG – 102.023

Ana Clara de Andrade Ferreira
Estagiária