



PROTOCOLADO

08 / 07 / 2020

Guimarães

Câmara Municipal de Santa Luzia

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

MENSAGEM Nº 046/2020

Santa Luzia, 08 de julho de 2020

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Dirijo-me a Vossa Excelência, com cordiais cumprimentos, para comunicar que, com base no § 1º do art. 53 e no inciso IV do art. 71 da Lei Orgânica Municipal, decidi opor **VETO integral à Proposição de Lei nº 042/2020**, que *“Dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos financeiros localizados no Município de Santa Luzia instalarem nas fachadas externas portas ou grades de aço, e dá outras providências”*, de autoria do Vereador Ivo Melo.

Verificados os pressupostos essenciais para as razões que adiante se apresentam, temos o conflito ensejador da oposição por motivação de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público nos seguintes termos:

Razões do Veto:

Muito embora o Município tenha competência para obrigar as instituições financeiras a instalar dispositivos de segurança em suas agências, somente ao Chefe do Poder Executivo assiste a iniciativa de leis que criem, como no caso, obrigações e deveres para órgãos municipais, conforme será a seguir destrinchado.

I – DO PODER DE POLÍCIA (COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DA PENA DE MULTA)

O princípio da separação de poderes constitucionalmente assegurado, nos termos do art. 2º da Magna Carta, constitui-se como um dos princípios basilares da organização do Estado.

PREFEITO
DELEGADO CHRISTIANO XAVIER
MAY 2020





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Isso porque o referido dispositivo traz a ideia de que as funções estatais¹ são divididas e entregues a órgãos ou poderes que as exercem com independência e harmonia, vedando interferências indevidas de um sobre o outro.

E, nesse sentido, ao Poder Executivo são outorgadas atribuições típicas da função administrativa, como dispor sobre a sua organização e seu funcionamento. Em essência, ensina o autor Pedro Lenza² que, as atribuições asseguradas não poderão ser delegadas de um Poder (órgão) a outro. Trata-se do princípio da indelegabilidade de atribuições. Um órgão só poderá exercer atribuições de outro, ou da natureza típica de outro, quando houver expressa previsão (e aí surgem as funções atípicas) e, diretamente, quando houver delegação por parte do poder constituinte originário.

Prossegue o mencionado autor³ que, embora a regra da indelegabilidade e a enunciação da existência de ressalvas não estejam individual e expressamente estabelecidas na redação da Constituição, de 1988, não há dúvida de que devam ser reconhecidas no ordenamento atual, seja por se tratar da essência da separação de poderes adotada nos Estados modernos, seja porque essas exceções podem ser expressamente identificadas ao longo do texto da Magna Carta.

Assim, se em princípio a competência normativa é do domínio do Poder Legislativo, matérias de natureza eminentemente administrativa são reservadas à iniciativa legislativa do Poder Executivo.

No entanto, o que se nota da proposição *sub examine* é a responsabilidade administrativa por meio da imposição de sanção pecuniária (multa) à prática do ilícito respectivo. Trata-se de matéria que, em essência, expressa a polícia administrativa, punindo os estabelecimentos financeiros que não instalarem em suas fachadas externas portas ou grades de aço.

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro⁴ o poder de polícia é a **atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse**

¹ Parecer em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo nº 2157719-89.2015.8.26.0000.

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquemático. 2018.

³ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquemático. 2018.

⁴ ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. Direito Administrativo. 2018.



PREFEITO
DELEGADO CHRISTIANO XAVIER
MAT. 32183



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

público. Esse interesse público diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade.

Destarte⁵, não poderia validamente um projeto de lei de iniciativa parlamentar impor fiscalização e sanção administrativa para infratores que, reflexamente, exige da administração pública a criação de, no mínimo, **mais cargos públicos de fiscais ou, ao menos, a criação de funções gratificadas correspondentes, ou, ainda, que imponham atribuição nova para órgãos do Poder Executivo.**

Sob este enfoque, as atribuições dos órgãos públicos fazem parte integrante e estrutural da própria criação deles (efeito que se perdura enquanto existir o órgão), não podendo um projeto de lei de autoria parlamentar definir atribuições novas (fiscalização e aplicação de multa pecuniária) para o Poder Executivo.

Por conseguinte, note-se que a maior parte da jurisprudência mantém o entendimento aqui sustentado, qual seja o de que a ação estatal correspondente à fiscalização/autuação corresponde à nova atribuição para os órgãos públicos do Poder Executivo.

Do arcabouço jurisprudencial, destaca-se situação análoga já decidida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.376/12.12.2006, do Município de Santa Isabel, **de iniciativa parlamentar** e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derribado o veto do alcaide, que "Dispõe sobre a instalação de câmeras de vídeo no entorno de todas as agências bancárias e instituições financeiras localizadas no Município, e dá outras providências" - **padece de inconstitucionalidade a vereadora lei hostilizada não por obrigar as agências bancárias e as instituições financeiras localizadas no Município a instalarem e manterem em funcionamento câmeras de vídeo colocadas no seu entorno, mas por sujeitar suas infratoras a multa por câmera não instalada ou por serviço**

⁵ MERÇON, Gustavo. A Inconstitucionalidade Formal da Lei de Iniciativa Parlamentar, que Instituir Poder de Polícia Administrativa. Link disponível para consulta em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/juresvitoria/article/viewFile/6332/47965467>





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

de gravação e arquivamento por câmera não realizado, **haja vista que a imposição da coima pressupõe fiscalização do cumprimento da norma e tal serviço, diretamente afeito à Administração, somente o Prefeito poderia propor fosse criado.** Além disso, é serviço, esse, que custa aos cofres públicos, afigurando-se também inconstitucional sua criação com base em previsão genérica da origem dos recursos necessários ao seu sustento - violação aos artigos 5o, 25, 47, II, e 144 da Constituição Estadual – **ação procedente.** (ADI nº 994.09.230500-5 (186.260-0/4-00); REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL; REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA ISABEL; COMARCA: SÃO PAULO).” (grifos acrescentados)

Ora, a atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município, mas estabelece normas de administração. Bem por isso, não poderia essa nobre Casa Legislativa promulgar lei de modo à regular a atividade administrativa típica do Poder Executivo. É cediço que o poder de polícia administrativo deve ser exercido pela Administração sempre que o exercício do direito individual prejudicar o interesse da coletividade.

Não bastasse isso, na hipótese em análise é intuitivo que a atividade de fiscalização instituída gera despesas. E a proposta não contém nenhum elemento indicador de sua provisão, sendo também sob esse aspecto incompatível com o texto constitucional.

Nesse panorama, ensina Hely Lopes Meirelles⁶ que:

“Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam do vício inicial, porque o **Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer que o Legislativo as exerça**”. (grifos acrescentados).

⁶ Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro, 16ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2008



PREFEITO
DELEGADO CRISTIANO XAVIER
32133



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Portanto⁷, o exposto permite assentar as seguintes conclusões: (a) a iniciativa legislativa não é ampla nem livre, **só podendo ser exercida por sujeito a quem a Constituição entregou uma determinada competência**; (b) ao **Chefe do Poder Executivo a Constituição prescreve iniciativa legislativa reservada em matérias inerentes à Administração Pública**.

É importante⁸ destacar que um vício de inconstitucionalidade representa problema grave em uma proposição, pois, se não sanado durante o processo legislativo, acarretará o surgimento de uma norma jurídica contrária à Constituição e, por isso, sujeita a ser invalidada.

II – DA INOBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO TEMA

Além disso, a Lei Federal nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que “Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências”, determina em seu inciso II do art. 2º o seguinte:

“Art. 2º O sistema de segurança referido no artigo anterior inclui pessoas adequadamente preparadas, assim chamadas vigilantes; alarme capaz de permitir, com segurança, comunicação entre o estabelecimento financeiro e outro da mesma instituição, empresa de vigilância ou órgão policial mais próximo; e, pelo menos, mais um dos seguintes dispositivos:

I - equipamentos elétricos, eletrônicos e de filmagens que possibilitem a identificação dos assaltantes;

II - artefatos que retardem a ação dos criminosos, permitindo sua perseguição, identificação ou captura; e

⁷ Parecer em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo nº 2157719-89.2015.8.26.0000.

⁸ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. 2014.





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

III - cabina blindada com permanência ininterrupta de vigilante durante o expediente para o público e enquanto houver movimentação de numerário no interior do estabelecimento.” (grifos acrescidos)

Observa-se que já há regulamentação sobre o tema em âmbito federal, sendo que o termo utilizado pelo legislador federal é, inclusive, mais abrangente do que o que ora se propõe, vez que a proposição sob análise limita os artefatos em portas ou grades de aço.

Não bastasse isso, há que se observar as Normas Regulamentadoras vigentes, e, em especial, à Norma Brasileira ABNT NBR n° 9.050, de 30 de junho de 2004, que dispõe acerca da Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos, o que também não restou demonstrado *in casu*.

Soma-se a isso o fato que não há exigência na Lei Complementar n° 3.615, de 22 de dezembro de 2014, Código de Edificações, sobre a instalação de portas ou grades de aço nos estabelecimentos financeiros, sendo que, atualmente, quando da aprovação de um projeto de edificação, são avaliados os parâmetros que afetam a paisagem urbana e a qualidade de vida da coletividade, em especial, o determinado nos incisos I a X do art. 25 do Decreto n° 3.034, de 20 de março de 2015, *in verbis*:

“Art. 25 O exame do projeto de edificação levará em conta a análise dos parâmetros que afetam a paisagem urbana e a qualidade de vida da coletividade, em especial:

- I – coeficiente de aproveitamento;*
- II – quota de terreno por unidade habitacional;*
- III – taxa de ocupação e de permeabilização;*
- IV – afastamento lateral, frontal e de fundos;*
- V – altura na divisa e altura da edificação;*
- VI – fosso de iluminação e ventilação;*
- VII – área de estacionamento;*
- VIII – circulação vertical e horizontal coletivas;*
- IX – pé-direito;*
- X – acessibilidade.*

PREFEITO
DELEGADO CRISTIANO XAVIER
MAT. 32133





PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

.....”

Depreende-se da leitura do ordenamento vigente que não foram observadas as normas de que tratam sobre o tema, quando da elaboração da proposta, em flagrante contrariedade ao interesse público.

E, nesse sentido⁹, para que possa cumprir adequadamente seu papel de vetor da paz, da justiça e da harmonia social, o Direito deve possuir **organicidade**, isto é, sistematização, coerência e unicidade, para que não haja entre as diversas regras e princípios jurídicos contradições, antinomias ou ilogicidades. Deve o Direito, portanto, caracterizar-se como um **sistema**, como um conjunto de elementos coordenados entre si, formando uma estrutura organizada, para um objetivo comum.

III – DA MATÉRIA SIMILAR EM OUTRAS PROPOSIÇÕES DE OUTROS ENTES

Além disso, verifica-se que outras casas legislativas editaram proposições com o objeto similar da proposta aqui discutida. Exemplo disso é o que ocorreu no Município de Betim por meio do Projeto de lei n° 208¹⁰, de 29 de outubro de 2019, que “Determina a instalação de portas ou grades de aço nas fachadas externas dos estabelecimentos bancários e outras instituições financeiras e dá outras providências”.

Observa-se que o Chefe do Executivo do referido ente federado também vetou a citada proposição, sendo este inclusive mantido pela Câmara Municipal de Betim, dentre as justificativas utilizadas para embasar o veto¹¹, destaca-se a que “o Município não pode estabelecer critérios técnicos de instalação de portas ou grades nas fachadas externas dos estabelecimentos privados, sob pena de violar a livre iniciativa, onerando a atividade econômica, sem justificativa legal”.

IV - CONCLUSÃO

⁹ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. 2014.

¹⁰ Link disponível para consulta em: <https://legislativo.camarabetim.mg.gov.br/Materia/DadosMateria/18611?tabSelected=1>

¹¹ Mensagem GAPR n° 112/2020 da Procuradoria Geral do Município de Betim.



PREFEITO
DELEGADO CRISTIANO XAVIER
MAT. 32123



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA

Assim, resta clara a ilegitimidade da mencionada Proposição, no que diz respeito à legitimidade Parlamentar para deflagrar o procedimento legislativo, por impor, claramente, obrigações à Administração Direta, de maneira a caracterizar ofensa ao art. 2º da Constituição Federal, de 1988.

Isso porque ao instituir uma obrigação para o estabelecimento financeiro, a proposição de lei, caso sancionada, imporá à Administração o correspondente dever de fiscalizá-lo. Como a proposta foi concebida no Poder Legislativo, a iniciativa acabou invadindo a seara da Administração Pública, da alçada exclusiva do Prefeito, violando sua prerrogativa de analisar a conveniência e oportunidade das exigências que a proposição quis determinar. Bem por isso, a matéria somente poderia objeto de tramitação legislativa por proposta do próprio Chefe do Poder Executivo.

Outrossim a proposta também não deve ser sancionada por contrariedade ao interesse público, vez que não observou a legislação aplicável ao tema.

Dado o exposto, são essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a opor veto total à Proposição de lei nº 042/2020, devolvendo-a, em obediência ao § 4º do art. 53 da Lei Orgânica Municipal, ao necessário reexame dessa Egrégia Casa Legislativa.

PREFEITO
DELEGADO CHRISTIANO XAVIER
MAT. 32165

CHRISTIANO AUGUSTO XAVIER FERREIRA
PREFEITO MUNICIPAL

Prefeitura Municipal de Santa Luzia	
PUBLICADO EM:	04/05/20
NOME:	Christiano Augusto Xavier Ferreira
MATRÍCULA:	32165
SETOR DE PROTOCOLO	

