



**Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista
Estado de São Paulo**

Veto 2/2024

OFÍCIO Nº. 0415/2024-GAP

Protocolo 38786 Envio em 18/06/2024 10:20:02

Paraguaçu Paulista-SP, 10 de junho de 2024.

A Sua Excelência o Senhor
Paulo Roberto Pereira
Presidente da Câmara Municipal
Rua Guerino Mateus, 205, Jardim Paulista
19703-060 Paraguaçu Paulista-SP

Assunto: Veto Total ao Projeto de Lei nº 007/2024 (Autógrafo nº 22/2024), de autoria do Vereador Rodrigo Almeida Domiciano de Andrade.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 57 combinado com o inciso VI do art. 70 da Lei Orgânica do Município, decidi pelo VETO TOTAL do Projeto de Lei nº 07/2024 (Autógrafo nº 11/2024), de autoria do Vereador Ricardo Rio Menezes Villarino, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de as agências bancárias disponibilizarem abrigo adequado para proteção contra sol e chuva aos usuários e clientes que permanecem em fila de espera na área externa do estabelecimento e dá outras providências.”

Ouvida, a Procuradoria Jurídica do Município manifestou-se pelo veto integral ao projeto de lei pelas seguintes RAZÕES:

“De início, transcrevo de plano a norma ora analisada:

Art. 1º Ficam as agências bancárias localizadas no município da Estância Turística de Paraguaçu Paulista (SP), obrigadas a disponibilizarem abrigo adequado para proteção contra sol e chuva aos clientes e usuários que ficam em fila de espera na área externa do estabelecimento, no período do 1º (primeiro) ao 10º (décimo) dia de cada mês.

Art. 2º Entende-se por abrigo adequado de proteção contra sol e chuva:

I – tenda coberta e com fechamento retrátil lateral, instalada no trecho do passeio público ou nas proximidades onde a agência bancária esteja localizada;



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista Estado de São Paulo

II – cadeiras de espera, destacando a prioridade de atendimento aos idosos, pessoas com deficiência, pessoas com transtorno do espectro autista, gestantes, lactantes, mulheres com criança de colo e outros que a lei dispuser;

III – equipamentos constantes nos incisos I e II deste artigo devem ser disponibilizados em quantidade e/ou dimensões suficientes para acomodar todas as pessoas que estiverem aguardando pelo atendimento na área externa do estabelecimento.

Art. 3º As agências bancárias deverão manter entendimento com a Prefeitura Municipal para disponibilização ou permissão de uso de área próxima aos estabelecimentos para instalação da devida cobertura.

Art. 4º As denúncias dos clientes ou usuárias efetuadas diretamente ao PROCON, podendo este, de ofício, notificar e autuar o estabelecimento infrator.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

A questão é objetiva e legal.

Como é sabido, a Constituição adotou um modelo de federalismo atípico ou de terceiro grau, distribuindo a atuação da Administração Pública em três esferas federativas: União, Estados e Municípios, conforme se estatui do artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal.

Cabe dizer que os três entes federativos supracitados formam a República Federativa do Brasil, por meio de uma união indissolúvel – dai decorrendo a impossibilidade de secessão, onde todos, em seus diferentes níveis de atuação, convergem para satisfação das necessidades coletivas, com o escopo de concretizar os ambiciosos objetivos constitucionais espostos no art. 3º, da Lei Maior:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Talvez, e aqui se trata de mero juízo hermenêutico, considerando os objetivos fundamentais supracitados, cotejados com a assustadora extensão territorial de um país continental, a divisão do Estado em três esferas federativas seja a mais adequada do ponto de vista da eficiência descentralizando a atuação administrativa; corroborando com a nossa interpretação a existência de Autarquias e, ainda, a possibilidade de criação de Territórios Federais (art. 18,§2º) denominadas pela competente doutrina como “autarquias territoriais”.



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista Estado de São Paulo

Essa complexa estrutura estatal reflete-se, também, na disposição de competências legislativas. Nada mais lógico, pois, como exposto há pouco, a República Federativa do Brasil, a despeito de sua divisão territorial e administrativa, é balizada pelas diretrizes constitucionais, devendo ser aplicadas, preferencialmente, de forma homogênea pelo território nacional; em síntese: o amplo catálogo de direitos sociais deve ser concretizado de norte a sul do Brasil.

Com efeito, é certo que, para concretização do modelo de sociedade antevisto pelo legislador constituinte, mostra-se indispensável a atividade legiferante, posto que grande parte das normas constitucionais são de eficácia limitada, ou seja, dependem de normatização infraconstitucional para produção de efeitos no plano concreto.

Desse modo, a Carta Constitucional promove a divisão de competências legislativas entre os entes federativos, conforme a matéria a ser disciplinada. Tal divisão decorre da estrutura analítica e dirigente da Constituição; fruto de um contexto histórico de reabertura democrática, buscou conciliar os interesses de diversos setores da sociedade, desde a iniciativa privada, até a resguarda territorial e cultural dos indígenas.

Denota-se que, na distribuição da atividade legislativa, a Constituição Conferiu acentuada concentração de competências à União, conforme se extrai do artigo 22, da Lei Maior; trata-se de medida comprehensível, considerando que o rol de matérias ali contidas são de considerável sensibilidade, exigindo aplicação uniforme no território nacional. Aos Estados, foi conferida competência residual, de forma concorrente com a União, em matérias que, apesar de considerável importância, podem ser disciplinadas de forma não homogênea, considerando as peculiaridades regionais (art. 24, CRFB/88). Por fim, aos municípios, foi concedida competência singela no âmbito legislativo, restringindo-se a matérias de interesse local ou suplementando a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, CRFB/88).

In casu, em que pese a nobreza do Projeto de Lei, é latente sua invasão de competência em matéria legislativa conferida aos Estados e à União, nos termos do art. 24, V e VIII, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

V - produção e consumo;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Dessa feita, ao determinar que as agências bancárias sejam compelidas a disponibilizar abrigo adequado aos clientes e usuários de seus serviços, disciplina-se matéria tipicamente consumerista, em notória violação do art. 24, V, suso mencionado. Ainda, mais grave e notório é o artigo 4º, do projeto de lei em estudo, ao deliberar sobre a possibilidade de sanções administrativas, viola frontalmente o inciso VIII do art. 24, da Lei Maior. Outrossim, não se trata de matéria de interesse local ou de suplementação de lei estadual ou federal. Nesse sentido, transcrevo a ementa da ADI nº 2152348-



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista Estado de São Paulo

37.2021.8.26.0000 que declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 17.019/2019, que instituía o Código Municipal de Defesa do Consumidor:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº17.109, de 04 DE JUNHO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, QUE INSTITUI O CÓDIGO MUNICIPAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR NORMA QUE DISPÕE SOBREPRODUÇÃO E CONSUMO OFENSA AO PACTO FEDERATIVO USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL VIOLAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO CARACTERIZADA - INCONSTITUCIONALIDADE.1. A Lei nº 17.109, de 04 de junho de 2019, do Município de São Paulo, que institui o Código Municipal de Defesa do Consumidor, versa sobre produção e consumo, matérias que são de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art.24, V e VIII, CF). Paradigma que se presta ao controle concentrado de constitucionalidade de norma municipal (art. 144da Constituição do Estado e Tema nº 484 do STF). Regra de processo legislativo de reprodução obrigatória por parte dos Estados-membros.2. Em matéria de produção e consumo, aos Municípios cabes suplementar a legislação federal e estadual "no que couber" (art.30, II, CF). E o que lhes cabe, pelo princípio da preponderância são os assuntos de interesse local. Ausência de interesse local prestigiado na norma, exceto o Capítulo III, que trata da Coordenadoria de Defesa do Consumidor PROCON Municipal, porquanto os Municípios gozam de autonomia administrativa (art.18, caput, CF), competindo-lhes privativamente legislar sobre o funcionamento de seus órgãos. Ausência de vício de inconstitucionalidade nos artigos 10, 11, 12, 13 e 14 da referida Lei.3. Não é o fato de a lei municipal ser pior ou melhor, mais ou menos restritiva do que as normas federais ou estaduais vigentes que torna o Município competente para legislar sobre o tema. A competência legislativa exige uma análise prévia à do teor das disposições impugnadas, porque, afinal, a entidade política incompetente não pode editar leis válidas, por mais que sejam bem-intencionadas, quaisquer que sejam o seu teor.4. Instituição da cobrança de emolumentos, que se caracterizam como taxa, devidos pelo registro e encaminhamento de reclamações fundamentadas analisadas pelo Procon Municipal. Ao condicionar a exigência de emolumentos à procedência da reclamação formulada contra o fornecedor que não é o contribuinte do tributo o legislador municipal deslocou o fundamento da cobrança, da atuação dos órgãos fiscalizatórios ou prestadores de serviços públicos, para a prática de um ilícito administrativo pelo fornecedor reclamado, o que, por definição, exclui a possibilidade de se tratar de tributo (art. 145, II, CF).Inadmissibilidade. Ação direta de inconstitucionalidade procedente, em parte.

De outra banda, além da latente violação do esquema de repartição de competências legislativas, o projeto de lei em destaque viola o princípio da livre concorrência que, além de fundamento da república, insculpido no art. 1º, inciso IV, é princípio da ordem econômica, previsto no art. 170, inciso IV.

A primeira vista, estamos diante de um aparente conflito de normas constitucionais: de um lado, o pretenso bem-estar dos clientes e usuários dos serviços bancários de um lado; do outro, a interferência estatal na iniciativa privada. Nesse ponto, remeto ao magistério de CANOTILHO, ao lecionar sobre o princípio da unidade constitucional, aduz que *"a Constituição deve ser interpretada de forma a não haver, em seu texto, contradições, antinomias. A harmonia que deve existir entre as normas constitucionais, situadas no mesmo patamar hierárquico, retira a possibilidade de se*



Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista Estado de São Paulo

depreender a existência de normas constitucionais inconstitucionais.” (J.J. Gomes Canotilho, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”)

A jurisprudência do Tribunal de Guarda Constitucional possui amplo histórico de repúdio à indevida intervenção do Estado na Iniciativa Privada. Nesse sentido, o verbete sumular nº 664, do Supremo Tribunal Federal:

Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área

No mesmo módulo, a Súmula Vinculante nº 49 do Pretório Excelso:

Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área.

Conclui-se, com os enunciados acima, que a Constituição Federal repele a indevida intervenção do Estado no setor privado; em verdade, trata-se de corolário dos direitos fundamentais de primeira geração, que constituem limitações ao arbítrio do Poder Público, exigindo o absenteísmo estatal; com isso, a Administração Pública deve intervir pontualmente, sob pena de vulnerar os consagrados direitos, frutos das revoluções liberais do século XVIII.

Ao fim e ao cabo, esta Procuradoria entende que, em que pese a promoção do bem-estar dos clientes e usuários das unidades bancárias estar em compasso com a dignidade humana e a promoção do bem comum, não poderia tal ônus ser imposto à iniciativa privada; sustentamos essa posição com base nos artigos 30, VIII e 182, da Constituição Federal, por ser matéria ligada ao ordenamento territorial urbano, ônus do Poder Executivo Municipal.

Por todo o exposto, **opinamos pelo seu veto**, em razão da inconstitucionalidade por invasão de competência legislativa da União e dos Estados-Membros, por força aos arts. 24º, V e VIII da Constituição Federal; inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da livre concorrência, insculpido nos artigos 1º, IV e 170, IV, da Constituição Federal.

Por derradeiro, cumpre repisar que esse Procurador emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer me meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão final do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOU de 17/05/2011). Com diz Justem Filho (2014. p.689) “O essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

É o parecer.”



**Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista
Estado de São Paulo**

Essas, Senhor Presidente, as razões que me conduziram a vetar o Projeto de Lei nº 07/2024 (Autógrafo nº 22/2024), as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros dessa Câmara Municipal.

Atenciosamente,

ANTONIO TAKASHI SASADA (ANTIAN)
Prefeito

ATS/LTJ/MAB/sasp
OF

