



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

*PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM*

**PJ/PG.Nº 147/2025**

**Do: Procurador Geral**  
**Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG**

*Senhor Presidente:*

*Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 161/2025, de autoria da Vereadora Gloria da Aposentadoria, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade das agências bancárias disponibilizarem abrigo adequado de proteção contra sol e chuva aos clientes e usuários que permanecem em fila de espera na área externa do estabelecimento e dá outras providências.”, cumpre-nos manifestar:*

Trata-se de Projeto de Lei que tem por escopo instituir obrigação às agências bancárias localizadas no Município de Contagem para que instalem, no período de maior fluxo de atendimento, estrutura de abrigo adequado na área externa de seus estabelecimentos, bem como assentos para espera e designação de funcionário responsável pela organização das filas.

*Ab initio*, destaca-se que o artigo 30, inciso I da Constituição da República determina a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*  
*(...)”*

Imperioso destacar que a matéria veiculada no Projeto de Lei em análise tem por objetivo a ampliação de medidas que visam assegurar a defesa da saúde dos munícipes.

Nesse sentido, o art. 6º e o art. 24, inciso XII c/c art. 30, incisos I e II, alhures colacionado, ambos da Constituição da República de 1988 estabelecem a competência dos Municípios para legislar sobre proteção e defesa da saúde, *in verbis*:

*“Art. 6º São direitos sociais a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (destacamos)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

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

*(...)*

*XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde**;”.* (destacamos)

A competência suplementar importa na possibilidade de os Municípios editarem normas de interesse local para regulamentar as disposições das leis federais ou estaduais, ou mesmo suprir eventuais omissões na esfera do interesse estritamente local, inclusive, no que tange às matérias constantes do art. 24 da Constituição da República, que prescreve as matérias de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal.

A propósito, assevera Alexandre de Moraes:

*“O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na constituição anterior, podendo o Município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-la, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada Competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local.” (Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional, 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 294.)*

Desse modo, é de se convir que se tratando de legislação acerca da proteção e defesa da saúde, os Municípios podem editar normas suplementares e de interesse local, sem, contudo, contradizer a legislação federal e estadual a respeito, sob pena de invasão de competência.

Demais disso, o Projeto, *in examen*, inclui-se no rol das atribuições da Câmara Municipal, a teor do que dispõe o artigo 71, da Lei Orgânica do Município, *verbis*:

*“Art. 71 - Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 72, dispor sobre todas as matérias de competência do Município.”.*

Destaca-se, ainda, que o Projeto de Lei em exame não trata de matéria incluída no rol de competência privativa do Poder Executivo.

Nesse sentido, vale mencionar que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo.

Assim, não se permite interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

Nesses termos, tem-se o entendimento do **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**:

*EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016). 2. Agravo interno a que se nega provimento.” (RE 871658 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 10/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 23-08-2018 PUBLIC 24-08-2018). (destacamos)*

*“(…) NÃO USURPA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEI QUE, EMBORA CRIE DESPESA PARA A ADMINISTRAÇÃO, NÃO TRATA DA SUA ESTRUTURA OU DA ATRIBUIÇÃO DE SEUS ÓRGÃOS NEM DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (…)” (RE 1249269 AgR-segundo, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 04-09-2020 PUBLIC 08-09-2020). (destacamos)*

E em igual sentido já se posicionou o Egrégio **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS**:

*(…) Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal “Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. (STF, ARE 878911 R G, Relator(a): Min. GILMAR MENDES). (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.147817-1/000, Relator(a): Des.(a) Wanderley Paiva, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/07/2020, publicação da súmula em 29/07/2020)(destacamos)*

*“(…) Não se verifica indevida intromissão do Poder Legislativo no âmbito do Poder Executivo, tampouco usurpação da competência privativa do*



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

*Prefeito, à luz do artigo 66, inciso III, por se tratar de atividade legiferante de interesse local e comum aos Poderes municipais.*

*- O Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, decidiu, no julgamento do ARE n.º 878.911/RJ que: "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos." (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.057799-9/000, Relator(a): Des.(a) Amorim Siqueira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/05/2020, publicação da súmula em 03/06/2020) (destacamos)*

Não há, no projeto, qualquer interferência na estrutura organizacional do Poder Executivo local, tampouco criação de atribuições a órgãos municipais ou alteração do regime jurídico de servidores públicos. Assim, não se caracteriza vício de iniciativa nem afronta ao princípio da separação dos poderes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica ao reconhecer que leis de iniciativa parlamentar que criam obrigações para entes privados, sem afetar a estrutura da Administração, são constitucionais.

*In casu*, trata-se de exercício legítimo do poder de polícia administrativa, voltado à defesa da integridade física e ao bem-estar dos consumidores — em especial das populações mais vulneráveis, como idosos, gestantes e pessoas com deficiência — que enfrentam longas esperas ao ar livre em condições climáticas adversas.

Importa frisar que a imposição de obrigação às instituições bancárias — que são entes privados — não implica aumento de despesa pública. A eventual necessidade de fiscalização pelo Município insere-se no exercício ordinário do poder de polícia e não configura criação de encargo adicional ao Poder Executivo.

Ressalte-se que o direito à saúde e à proteção do consumidor é assegurado nos artigos 6º e 196 da Constituição da República, além de estar amparado pelo art. 6º do Código de Defesa do Consumidor.

Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também reconhece que normas municipais voltadas à proteção da saúde e ao aprimoramento dos serviços prestados à população não configuram invasão de competência da União ou dos Estados, quando fundadas em interesse local, vejamos:

*“Em matéria de proteção à saúde e de defesa do meio ambiente, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, da Constituição. De outro lado, também, a defesa da saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna é competência do Estado genericamente compreendido. Portanto,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

*não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.*

(...)

*Por fim, como bem ressaltai, em voto oral, quando do julgamento da ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, ‘tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios’’. (ADPF nº 109, Relator Ministro Ricardo Lewandowski. DJ 22/04/2009).*

Além disso, cumpre destacar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao apreciar caso análogo, reconheceu a constitucionalidade de norma municipal que impunha obrigações às agências bancárias visando à proteção dos usuários, vejamos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Catanduva. Lei 6.269, de 4/5/2022, que obriga agências bancárias daquela cidade a disponibilizarem abrigo adequado de proteção contra sol e chuva àqueles que esperam por atendimento nas filas de acesso, entre o primeiro e décimo dia de cada mês. Não se há falar em cerceamento da atividade econômica (art. 170 da CF, tema 484/STF). Regulação não da atividade bancária, mas do entorno das agências, assunto de interesse local e ocupação do solo (art. 30, I e VIII, da CF). Alegação de suposta violação à separação dos poderes. Inocorrência. Hipótese de polícia administrativa para preservar a saúde e segurança dos usuários de serviço privado. Delimitação pelo Tema 917/STF. Inocorrência de violação ao art. 25 da CE. Imposição de despesas para os agentes privados e não à Municipalidade e, ainda que não fosse o caso, acarretaria, quando muito, ineficácia e não inconstitucionalidade. Procedência parcial para reconhecer invasão da reserva legiferante da União no tocante apenas ao art. 3º da lei impugnada, quando impõe obrigação para os bancos, a contratação de funcionário encarregado da organização das filas. Direito do Trabalho e Direito Comercial que são vinculados à reserva posta no art. 22, I, da CF. Procedência parcial para apenas alcançar o art. 3º. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2077428-24.2023.8.26.0000; Relator (a): Roberto Solimene; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/09/2023; Data de Registro: 21/09/2023)*

Contudo, salvo melhor juízo, a proposição nos arts. 3º e 5º padecem de vício de ilegalidade.

O art. 3º do Projeto de Lei, ao impor às agências bancárias a obrigação de manter funcionário, próprio ou terceirizado, exclusivamente designado à organização das filas



# CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

externas, extrapola os limites da competência legislativa municipal, uma vez que versa sobre matéria relacionada ao Direito do Trabalho e ao Direito Comercial, cuja normatização é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição da República.

O Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido de que normas locais que disponham, ainda que de forma indireta, sobre relações laborais, configuram invasão da competência legislativa da União, caracterizando vício formal de inconstitucionalidade.

Ademais, a imposição de contratação de pessoal configura ingerência indevida na esfera organizacional da iniciativa privada, matéria alheia à competência normativa do legislador municipal.

Além da recomendação de supressão do art. 3º, recomenda-se igualmente a exclusão do art. 5º, tendo em vista que a previsão genérica de aplicação de multa, sem critérios objetivos e sem detalhamento quanto à autoridade competente e ao devido processo sancionador, pode ser questionada à luz dos princípios constitucionais da legalidade, da segurança jurídica e da tipicidade administrativa.

Neste ponto, recomenda-se que a regulamentação da norma ocorra por meio de ato próprio do Poder Executivo.

Sugere-se, ainda, a inclusão de dispositivo específico que preveja a competência do Poder Executivo para regulamentar a presente lei, no que couber, de modo a garantir sua exequibilidade e conformidade com os princípios da legalidade administrativa.

Por fim, recomenda-se que, na redação final, seja sanado o erro material constante no art. 1º, substituindo-se a expressão “desmobilizarem” por “disponibilizarem”, conforme indicado na ementa do projeto e no contexto normativo da proposição.

**Diante das considerações apresentadas, desde que atendidas as recomendações acima, manifestamo-nos pela constitucionalidade, legalidade e admissibilidade do Projeto de Lei nº 161/2025 de autoria da Vereadora Glória da Aposentadoria.**

*É o nosso parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.*

*Contagem, 27 de março de 2025.*

**Silvério de Oliveira Cândido**  
**Procurador Geral**