Projeto considerado Objeto de deliberação.
Garça, 09 de fevereiro de 2015

PRESIDENTE

CÂMARA MUNICIPAL DE GARÇA

ESTADO DE SÃO PAULO

Sr. Presidente
Srs. Vereadores:

CONSIDERANDO que o projeto de lei ora apresentado tem por objetivo buscar uma solução para os constantes problemas enfrentados por inúmeros clientes das agências bancárias, proporcionando maior conforto aos portadores de objetos, tais como pastas, computadores, bolsas e sacolas;

CONSIDERANDO que os usuários de serviços bancários que, no momento de acesso à porta giratória, estiver portando pastas, bolsas ou sacolas contendo inúmeros objetos metálicos são obrigados a abrir esses volumes para revista do serviço de segurança da agencia;

CONSIDERANDO que esse procedimento tem provocado, com frequência, grande constrangimento aos usuários dos serviços bancários, pois entre outros fatores, acaba por invadir a sua privacidade;

CONSIDERANDO que além do constrangimento que muitas vezes chega a minutos, até se deixar todos os volumes de metais, ainda a espera por outros clientes, demandando assim outros tipos de constrangimentos;

CONSIDERANDO que diante destes fatos, nada mais justo que os usuários tenham mais este serviço à disposição, ou seja, a disponibilização de guarda-volumes (armários), nas entradas dos bancos existentes no município de Barretos – SP;

CONSIDERANDO que diante do exposto, contamos com o apoio dos ilustres parlamentares a aprovação do presente projeto.

Pelo exposto, apresentamos à apreciação do Egrégio Plenário, o seguinte:

S. Sessões, 09 de fevereiro de 2015

JÚLIO MARCONDES DE MOURA FILHO
Vereador

Câmara Municipal de Garça
www.cmgarca.sp.gov.br
Protocolo N.º 42042
09/02/2015 13:50:18
Cássia M. D. Baniani

PROJETO DE LEI Nº 14/2015.

DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INSTALAREM GUARDA-VOLUMES EM SUAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS E DÁ PROVIDÊNCIAS CORRELATAS.

Art. 1º - O estabelecimento bancário equipado com porta detectora de metais, fica obrigado a instalar em espaço anterior ao equipamento de acesso, guarda-volumes onde o usuário possa deixar seus pertences em segurança.

Art. 2º - O guarda-volumes deverá estar situado em local visível, e de fácil acesso a pessoas com deficiência física ou com mobilidade reduzida.

Art. 3º - O guarda-volumes mencionado no artigo 1º deverá:

I - ter chaves individuais que possam ficar com o usuário, enquanto permanecer dentro do estabelecimento;

II - o número de guarda-volumes deverá ser compatível com o fluxo de pessoas previsto para o estabelecimento em questão;

III - durante todo o tempo de atendimento ao usuário de serviços bancários que tenha se utilizado do guarda-volumes, os objetos por ele depositados estarão sob a responsabilidade da agência bancária; e

IV - é vedada às instituições financeiras a cobrança de qualquer valor relativo à utilização do guarda-volumes por usuário dos serviços bancários.

Art. 4º - As agências bancárias que não possuírem "guarda-volumes", na data de início de vigência desta lei, terão o prazo de 90 (noventa) dias para instalar e disponibilizar o citado equipamento aos usuários, sob pena de incorrerem em multa administrativa.

Art. 5º - O descumprimento desta lei sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

I - advertência, quando da primeira infração ou abuso;

II - multa de R$ 2.000,00 (dois mil reais) para cada consumidor reclamante; e

III - multa em valor dobrado em caso de reincidência da mesma reclamação por parte do mesmo reclamante.

Art. 6º - As denúncias dos consumidores, serão feitas diretamente ao PROCON, podendo este, de ofício, notificar e autuar o estabelecimento infrator.

Art. 7º - Será repassado à APAE de Garça, 50% do valor auferido com a aplicação de multa de que trata esta lei.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

S. Sessões, 09 de fevereiro de 2015

JÚLIO MARCONDES DE MOURA FILHO
Vereador

instituto brasileiro de administração municipal

PARECER

Nº 0246/2015[1]

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que dispõe sobre a obrigatoriedade das agências bancárias de instalarem guarda volumes em suas dependências. Iniciativa parlamentar. Análise de validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade das agências bancárias de instalarem guarda volumes em suas dependências em âmbito municipal.

A consulta segue acompanhada do respectivo projeto de lei.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre deixar consignado que o Municipio, na esfera do interesse local, dispõe de competência para legislar em prol da segurança e qualidade de atendimento dispendido aos munícipes, de acordo com a interpretação sistemática dos arts. 24 c/c 30, inciso I da Constituição Federal. Trata-se de competência que pode ser exercida tanto pelo Legislativo como o Executivo local, desde que obedecidos certos parâmetros, uma vez que também se insere no âmbito do legitimo exercicio do Poder de Policia.

Mais especificamente, a competência municipal para estabelecer regras aos estabelecimentos bancários vem sendo objeto de sucessivas discussões e decisões, cabendo citar o julgado da i. Ministra Eliana Calmon (RMS 21981, 15/07/2010 e Resp nº 467.451) afirmando que a competência da União para regular o sistema financeiro não inibe os

[1]PARECER SOLICITADO POR ADALBERTO AUGUSTO SALZEDAS JÚNIOR,PROCURADOR JURÍDICO - CÂMARA MUNICIPAL (GARÇA-SP)

Estados e Municípios de legislar em prol dos usuários dos serviços bancários com o objetivo de lhes proporcionar mais segurança e conforto.

Desta forma, revelam-se adequadas as exigências relativas ao conforto dos usuários ou à sua segurança, como as que dizem respeito a assentos, banheiros, bebedouros, biombos entre os caixas, filas, tempos de espera, portas eletrônicas. Quanto à possibilidade de o municipio legislar sobre o tema, veja as seguintes decisões:

> "RECURSO. Agravo de Instrumento. (...)2. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Competência legislativa. Município. Edificações. Bancos. Equipamentos de segurança. Portas eletrônicas. Agravo desprovido. Inteligência do art. 30, I e 192, I da CF. Precedentes. Os Municípios são competentes para legislar sobre questões que respeite a edificações ou construções realizadas no seu território, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados ao atendimento ao público." (AI - AgR 491420/ SP, Primeira Turma, Rel. Min. Cezar Peluso, Julgado em 21/02/2006.)

> "ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. COMPETÊNCIA DOS MUNICIPIOS 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 de 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 desta atribuição institucional, fundada em título constitucional específico (CF, art. 30, I), importe em conflito com as prerrogativas fiscalizadores do Banco Central do Brasil. Precedentes." (RE - AgR 312050/MS, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, Pub. 06/05/2005.)

> "Agravo regimental em agravo de instrumento. 3.

> Agências bancárias. Instalação de equipamentos de segurança. Competência legislativa municipal. Interesse local. Precedentes. 4. Art. 93, IX, da Constituição. Ofensa não configurada. Acórdão devidamente fundamentado. 5. Agravo regimental a que se nega provimento"(AI 574296 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL)De fato, a ingerência por parte do Município no funcionamento dos estabelecimentos comerciais é matéria tormentosa, uma vez que importa interferência na liberdade ao exercício de atividade econômica. A despeito de a livre iniciativa não ser principio absoluto, existem diversos limites e balizamentos a serem observados, dentre os quais se destaca o principio da livre iniciativa, da proporcionalidade, razoabilidade, da harmonia entre os poderes, dentre outros.

Nestes casos, além de a proposição legislativa encontrar-se dentro da competência municipal cabe ainda aferir se a medida a ser imposta respeita o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, como visto na jurisprudência acima referida. Nas palavras da melhor doutrina (LUIS ROBERTO BARROSO em Constitucionalidade e legitimidade da Reforma da Previdência - ascensão e queda de um regime de erros e privilégios In Temas de Direito Constitucional, Tomo III. Renovar: Rio de Janeiro. 2005, p. 214) razoabilidade é aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis. Já o princípio da proporcionalidade, decompõe-se em tríplice fundamento: o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado (adequação), a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos (exigibilidade) e as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens (proporcionalidade em sentido estrito)

Tecidas estas considerações inaugurais acerca da competência municipal para legislar sobre a imposição de obrigações à estabelecimentos bancários, temos que o projeto de lei que ora se analisa não se coaduna com os entendimentos acima exarados na medida em que o custo da reestruturação arquitetônica das agências bancárias, aliado à mobilização de funcionários para organizar/fiscalizar a utilização do guarda - volumes, não é justificável face ao pequeno benefício almejado pela medida (mera comodidade ao consumidor de serviços bancários).

Neste sentido, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, comenta que "o poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger; a sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-se ao bem - estar social; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais" (Direito Administrativo, 11ª edição, Atlas, São Paulo, p. 115).

Além da ausência da razoabilidade da proposição - alto custo para mera comodidade do consumidor - pode-se argumentar, ainda, que a proposta legislativa, caso implementada, feriria o art. 170 CF, visto que é contrário ao princípio da livre iniciativa a criação de excessivos embaraços à prestação da atividade econômica.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei apresentado, o projeto de lei em questão é inconstitucional ao criar a obrigatoriedade de manutenção de guarda volumes nas agências bancárias por ferir o princípio da razoabilidade. Atenta-se, contudo, que não há impedimento de que a lei local disponha sobre normas de segurança para os estabelecimentos bancários.

É o parecer, s.m.j.

Margarida Catarina Viegas Duarte
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 06 de fevereiro de 2015.

PARA CONFIRMAR A AUTENTICIDADE DESTE DOCUMENTO ENTRE NO ENDEREÇO ELETRÔNICO
http://lam.ibam.org.br/confirma.asp E UTILIZE O CÓDIGO fgb6hdhlfg

Parecer Jurídico

(PJ 17/2015)

Ref.: Projeto de Lei n.º 14/2015 - considerações jurídicas.

Venho, por meio deste, apresentar considerações jurídicas acerca do Projeto de Lei n.º 14/2015, de autoria do Vereador Júlio Marcondes de Moura Filho, por meio do qual se pretende obrigar que instituições financeiras instalem guarda-volumes em suas agências bancárias.

Inicialmente, cabe ressaltar que o Projeto foi submetido à análise do IBAM, e o Parecer elaborado foi no sentido de considerar inviável o projeto de lei ora analisado.

No entanto, para melhor análise dos senhores vereadores, cumpre ressaltar que a questão trata de assunto polêmico e controverso, havendo situações em que o próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e o Ministério Público deste mesmo Estado se manifestaram pela constitucionalidade de legislações análogas de outros Municípios. A título de exemplo, segue anexo ao presente Parece íntegra de Acórdão n.º 0147543-27.2011.8.26.000, e de Parecer elaborado por Procurador de Justiça nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 157.416-0/0-00, sendo que em ambos foram consideradas constitucionais leis de mesmo teor da que se apresentou nesta Casa de Leis.

Dessa forma, pelas razões acima expostas, faço o presente Parecer Jurídico a fim de ressaltar que há ampla divergência sobre a questão, predominando, aparentemente, a vertente que defende a constitucionalidade da legislação proposta, em especial no que diz respeito a regras aplicáveis a instituições bancárias, cabendo aos senhores vereadores fazer uma análise mais aprofundada acerca da matéria a fim de definir qual o posicionamento a ser adotado pelo Plenário desta Casa de Leis.

Garça/SP., 18 de março de 2015.

Adalberto Augusto Salzedas Júnior.

Adalberto Augusto Salzedas Júnior
Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Garça

Voto nº 30.869
Ação Direta de Inconstitucionalidade
Nº 0147543-27.2011.8.26.0000
Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO RIO PARDO
Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO RIO PARDO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Santa Cruz do Rio Pardo. Lei nº 2.504/2011. Projeto de Vereador. Instalação de guarda-volumes nos estabelecimentos bancários do Município, em posição anterior às portas giratórias. Alegação, pelo Prefeito, de vício de iniciativa quanto ao planejamento e gerenciamento de serviços públicos. INADEQUAÇÃO. Consequências materiais da implantação da norma que recairão sobre as agências bancárias. Se a lei não obriga a Municipalidade a despender recursos públicos, não há violação do preceito contido no art. 25, da Constituição Estadual. Ação improcedente.

Vistos.

Trata-se de ação ajuizada pelo Prefeito do Município de Santa Cruz do Rio Pardo, objetivando declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.504, de 05 de abril de 2011, que impõe aos estabelecimentos bancários do Município a instalação de guarda-volumes em posição anterior às portas giratórias, dispondo de chaves individuais que possam ficar com os usuários durante a permanência na agência bancária, sob o fundamento de que há vício de iniciativa, pois o planejamento e gerenciamento de serviços públicos, contratos, convênios, programas municipais, de posturas e do desenvolvimento urbano são de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, contrariando o disposto nos artigos 5º, "caput", 24, 25, 37, 47 e 144, da Constituição Estadual.

A liminar foi concedida para suspender a vigência da lei até o pronunciamento do C. Órgão Especial (fls. 102).

O Presidente da Câmara Municipal defendeu a competência para legislar sobre a matéria (fls. 63/168).

A Procuradoria Geral do Estado declinou da defesa da norma impugnada, observando que o tema é de interesse exclusivamente local (fls. 111/112).

A d. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela improcedência da ação (fls. 124/136).

É o relatório.

Leis semelhantes que atribuem obrigações às agências bancárias no que concerne à segurança dos cidadãos dentro desses estabelecimentos, hipótese dos autos, mas argüida a inconstitucionalidade pela FEBRABAN, este C. Órgão Especial tem se manifestado pela improcedência das ações.

Extrai-se da jurisprudência:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 10.761/10, de São José do Rio Preto. Ato Normativo que dispõe acerca da obrigatoriedade de instalação de divisórias entre os caixas e o espaço reservado para as filas de atendimento. Iniciativa de vereador. Vício de iniciativa. Ausência. Matéria ligada à segurança pública. Iniciativa não reservada ao chefe do Poder Executivo. Matéria de interesse local. Competência legislativa concomitante do município. Finalidade de proporcionar proteção ao consumidor. Ação improcedente" (ADIn 990104974976, Rel. Roberto Nussinkis Mac Cracken, j. 21.09.2011, por maioria).

ARTES GRÁFICAS – TJ

"*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 1358/2009 de Cajamar. Ato normativo de iniciativa de vereador, que dispõe sobre a obrigação das agências bancárias, no âmbito do Município, instalarem painel opaco entre os caixas e os clientes em espera e instalações de câmaras de vídeos e outras providências. Ausência de vício de iniciativa. Legalidade por se tratar de matéria ligada à segurança pública. Iniciativa não reservada ao Chefe do Poder Executivo. Competência legislativa concomitante do Município. Matéria de interesse local. Ação julgada improcedente*" (ADIn 990103033280, Rel. Roberto Nussinkis Mac Cracken, j. 14.09.2011, por maioria).

"*Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 459/08, de Jundiaí. Criação da obrigação de as agências bancárias instalarem divisórias entre os guichês de atendimento. Inconstitucionalidade não reconhecida*" (ADIn 0303327-31.2010.8.26.0000, Rel. Corrêa Vianna, j. 26.10.2011, por maioria).

"*Não afronta a Constituição Paulista lei municipal de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a instalação de divisórias entre os caixas e o espaço reservado para os clientes nos estabelecimentos bancários*" (ADIn nº 0346306-08.2010.8.26.0000, Rel. Barreto Fonseca, j. 14.9.2011, por maioria).

Nesse aspecto, correto o d. Procurador de Justiça, cuja tese tem sido adotada nos julgados acima, que também adoto como razões de decidir, ao ponderar que a "*a lei questionada impôs obrigações aos bancos e às instituições financeiras instaladas na Comuna, e não ao Município*".

E prossegue:

"*Se, para cumpri-la, será ou não necessária a criação de novos cargos de fiscalização, ou mesmo de atividade suplementar de servidores, e se isso provocará ou não maiores gastos por parte do Poder Público, é algo que dependerá essencialmente da opção político-administrativa, calcada na esfera da conveniência e oportunidade administrativa, a cargo do chefe do Poder Executivo Municipal. E*

ARTES GRÁFICAS – TJ
41.0035

essa avaliação e decisão ocorrerão no âmbito administrativo, e não diretamente da lei impugnada.

"Daí que o ato normativo não cria diretamente cargos, órgãos ou encargos para a administração pública, nem regula diretamente a prestação de serviços pelo Poder Público, e tampouco gera diretamente qualquer despesa para a administração.

"Entendimento diverso implicaria contrariedade à correta compreensão a respeito do princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º da CF/88, bem como às hipóteses de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo, previstas no art. 61, § 1º, da CF/88, sendo necessário que esse Colendo Tribunal se manifeste a respeito, inclusive para fins de pré-questionamento.

"De outro lado, também não será o caso de declarar-se a inconstitucionalidade da lei por suposta violação ao art. 25 da Constituição do Estado, que veda a criação ou aumento de despesa sem indicação, no projeto de lei, da respectiva fonte de receita.

"A razão é simples.

"A exigência prevista na lei em exame, de instalação de 'guarda-volumes' para proporcionar 'privacidade' diz respeito aos estabelecimentos bancários do Município, e não ao Pode Público local. São aqueles, e não este, que terão despesas – mínimas, é viável afirmar de passagem – com o cumprimento de tal providência imposta pela lei.

"Declarar-se a inconstitucionalidade da lei com amparo no art. 25 da Constituição do Estado significaria contrariar a própria função essencial do Poder Legislativo, consistente na edição de leis".

É bem de ver que, as consequências materiais da implantação da norma recairão sobre as agências bancárias, nada se exigindo da Municipalidade, gestora do dinheiro público.

Se a lei não obriga a Municipalidade a despender recursos públicos para o seu efetivo cumprimento, não há violação do preceito contido no art. 25, da Constituição do Estado.

No mais, a matéria diz respeito a interesse local, não se confundindo com segurança pública, ou interesse nacional, sendo irrelevante para o funcionamento do estabelecimento bancário a previsão, em lei municipal, de instalação de "guarda-volumes" antes da porta giratória, pois o objetivo da norma é a segurança do cidadão, matéria de interesse local e relacionada, ainda, à qualidade do atendimento ao consumidor dos serviços bancários prestados no Município, um dos órgãos afetos ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, nos termos do art. 105, da Lei n. 8.078/90 (CDC) e artigos 9º e 33, do Decreto n. 2.181/97.

Ante o exposto, julgam a ação improcedente, declarada a constitucionalidade da Lei nº 2.504, de 05 de abril de 2011, do Município de Santa Cruz do Rio Pardo.

OLIVEIRA SANTOS
RELATOR

ARTES GRÁFICAS – TJ 41.0035

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº
03768104

12

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0147543-27.2011.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO RIO PARDO sendo réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO RIO PARDO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente sem voto), LUIZ PANTALEÃO, GONZAGA FRANCESCHINI, OLIVEIRA SANTOS, DE SANTI RIBEIRO, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, RUY COPPOLA, RENATO NALINI, KIOITSI CHICUTA, ELLIOT AKEL, e URBANO RUIZ, com votos vencedores; e SOUSA LIMA, CORRÊA VIANNA, JOSÉ REYNALDO, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, GUILHERME G. STRENGER, CAMPOS MELLO, ROBERTO MAC CRACKEN, ENIO ZULIANI, SAMUEL JÚNIOR e FERRAZ DE ARRUDA, com votos vencidos.

São Paulo, 15 de fevereiro de 2012.

JOSÉ REYNALDO
RELATOR

Ação Direta de Inconstitucionalidade

Autos nº 157.416-0/0-00
Requerente: Prefeito Municipal de Mauá
Objeto: Lei Municipal nº 4090, de 16 de outubro de 2006, de Mauá.

Ementa:
1)Lei Municipal. Exigência de instalação de "guarda-volumes" em estabelecimentos bancários dotados de porta com detector de metais.
2)Legitimidade constitucional da lei. Ausência de reserva de iniciativa, quebra da separação de poderes, ou criação de despesa para o Poder Público Municipal sem indicação de receitas.
3)Assunto de interesse local (art.30 I da CR/88). Norma voltada à proteção do consumidor, e melhoria da qualidade de seu atendimento. Precedentes do E. STF.
4)Parecer no sentido da **improcedência** da ação direta.

Colendo Órgão Especial
Excelentíssimo Senhor Desembargador Relator

1)Relatório.

Tratam estes autos de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Senhor Prefeito Municipal de Mauá, tendo como alvo a Lei Municipal nº 4090, de 16 de outubro de 2006, daquele Município, sob a alegação de que teria (a) violado o princípio da separação de poderes, e (b) gerado aumento de despesa sem indicação da correspondente fonte de receita. Apontou, assim, para a violação dos seguintes dispositivos da Constituição Paulista: art.5º; art.25; art.47 II e XIV.

Foi concedida a liminar, determinando-se a suspensão do ato normativo, com fundamento na "CF, art.192, IV, e Lei nº 7102/83, art.1º, 2º e 6º" (fls.38).

O Senhor Procurador-Geral do Estado, citado (fls.48), declinou da defesa do ato normativo (fls.51/53).

A Câmara Municipal não apresentou informações (fls.54).

Este é o breve relato do que consta dos autos.

2)Fundamentação.

2.1)Do ato normativo impugnado.

A Lei Municipal nº 4090, de 16 de outubro de 2006, de Mauá, fruto de iniciativa parlamentar, conforme respectiva rubrica "*Dispõe sobre a obrigatoriedade de os estabelecimentos bancários dotados de porta com detector de metais manterem unidades de guarda-volumes à disposição de seus usuários, no âmbito do Município de Mauá, e dá outras providências*", tendo a seguinte redação:

> "Art.1º. Ficam os estabelecimentos bancários dotados de porta com detector de metais obrigados a manter unidades de guarda-volumes à disposição de seus usuários.
>
> Art.2º. O guarda-volumes mencionado no art.1º deverá:
>
> I – estar posicionado junto ao local de acesso anterior às portas de que trata o art.1º desta lei;
>
> II – ter chaves individuais que possam ficar com o usuário enquanto este permanecer dentro do estabelecimento;
>
> III – corresponder ao número compatível com o fluxo de pessoas previsto para o estabelecimento em questão.
>
> Art.3º. Os estabelecimentos bancários de que trata esta lei deverão ser adaptados às suas disposições no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data de sua publicação.
>
> Art.4º. O descumprimento ao disposto na presente lei ensejará multa diária no valor de R$ 1.000,00 (um mil reais), até a solução da desconformidade.
>
> Parágrafo único. A multa de que trata o caput deste artigo será atualizada anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.
>
> Art.5º. O Executivo regulamentará esta lei no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da data de sua publicação.
>
> Art.6º. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.
>
> Art.7º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."

2.2)Ausência de inconstitucionalidade da lei.

Com a devida vênia, não prospera a alegação de que a lei seria inconstitucional por quebra ao princípio da separação de poderes, ou mesmo por provocar aumento de despesa sem indicação da respectiva fonte de receita.

Cumpre-nos assentar inicialmente que não seria possível alegar vício de iniciativa,

na medida em que as matérias para as quais há iniciativa reservada do Chefe do Executivo são indicadas no art.24 §2º da Constituição do Estado, que reproduz em linhas gerais a regra contida no art.61 §1º da CR/88.

O rol de matérias cuja iniciativa legislativa é reservada é taxativo, e por se tratar de regra de direito estrito, deve ser interpretado restritivamente, conforme posicionamento já pacificado no âmbito do E. STF: MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17-4-97, DJ de 7-12-06; ADI 776-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 23-10-92, DJ de 15-12-06.

Lembrando o brocardo latino segundo o qual "*exceptiones sunt strictissimae interpretanionis*", há muito Carlos Maximiliano anotava que "*as disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas ou contra o direito comum, por isso não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente*" (*Hermenêutica e aplicação do direito*, 18ªed., Rio de Janeiro, Revista Forense, 1999, p.227).

Entendimento diverso implicará violação à regra da iniciativa reservada, tal como prevista no art.61 §1º da CR/88, sendo necessário que esse E. Tribunal se manifeste a respeito, inclusive para fins de pré-questionamento.

Não há, do mesmo modo, violação à regra da separação de poderes.

Esse E. Tribunal de Justiça tem acolhido, de fato, a alegação de inconstitucionalidade de leis que são incompatíveis com a regra da separação de poderes. Tem levado em consideração que não pode, o Poder Legislativo, *invadir a esfera da gestão administrativa*, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o *planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.* Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos Poderes (art.5º da Constituição do Estado; art.2º da CR/88).

Esse posicionamento tem contado com o apoio de sólida doutrina, entre outros, de Hely Lopes Meirelles, para quem "*todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário*" (*Direito municipal brasileiro*, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.712).

Mas essas idéias simplesmente não se aplicam ao caso em exame.

A Lei Municipal nº 4090/06, de Mauá, ao prever a necessidade de instalação de "guarda-volumes" para os usuários de agências bancárias, não tratou de nenhum tema

relacionado ao serviço público municipal. Regulou, exclusivamente, um aspecto circunstancial relativo ao atendimento ao consumidor, usuário de instalações de instituições financeiras, que são, por excelência, entidades de natureza privada.

Entendimento diverso implicaria contrariedade ao correto entendimento a respeito do princípio da separação de poderes, previsto no art.2º da CR/88, sendo necessário que esse E. Tribunal se manifeste a respeito, inclusive para fins de pré-questionamento.

De outro lado, também não será o caso de declarar-se a inconstitucionalidade da lei por suposta violação ao art.25 da Constituição do Estado, que veda a criação ou aumento de despesa sem indicação, no projeto de lei, da respectiva fonte de receitas.

A razão é simples. A instalação de "guarda-volumes", exigência prevista na lei em exame, dirige-se às instituições financeiras, e não ao Poder Público local. São aquelas, e não este, que terão despesas – mínimas, é viável afirmar de passagem – com a providência de instalação de guarda-volumes.

Declarar-se a inconstitucionalidade da lei com amparo no art.25 da Constituição do Estado, significaria contrariar a própria função essencial do Poder Legislativo, consistente na edição de leis. Com isso, estar-se-ia a negar vigência ao art.48 *caput* da CR/88, que fixa as atribuições do Congresso (aplicável por analogia às Câmaras) bem como ao art.30 I da CR/88, que confere ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Será necessário que esse E. Tribunal se manifeste a respeito, inclusive para fins de pré-questionamento.

2.3)Possibilidade de edição de lei sobre assuntos de interesse local e proteção do consumidor.

Com a devida vênia, não nos parece tenha sido correto o posicionamento adotado na r. decisão que concedeu a liminar, determinando a suspensão do ato normativo impugnado com fundamento no art.192 IV da CR/88, e na Lei nº 7102/83, art.1º, 2º e 6º (cf. decisão de fls.38).

A atual redação do art.192 da CR/88, que trata do sistema financeiro nacional, decorre da redação que lhe foi conferida pela EC nº 40/03, de sorte que nele permaneceu o *caput*, mas foram eliminados (revogados) os respectivos incisos e parágrafos.

Ainda que assim não fosse, mesmo o antigo (ora revogado) inciso IV do art.192 da CR/88 não renderia ensejo à conclusão de que a lei aqui examinada seria inconstitucional. Tal inciso apenas previa que a lei complementar deveria dispor sobre "*a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central e demais instituições financeiras públicas e privadas*".

Daí não seria possível extrair que nenhuma lei o Município pudesse editar, afetando de algum modo instituições financeiras.

Também não se chegaria a conclusão diferente, consultando os art. 1°, 2° e 6° da Lei Federal n° 7102/83, que também foi invocada para a concessão da liminar.

Esta lei apenas, conforme respectiva rubrica, "*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*". Os dispositivos indicados pelo i. relator, na decisão de suspensão da lei impugnada nesta ação têm a seguinte redação:

"Lei Federal n° 7102/83.

(...)

Art. 1°. É vedado o funcionamento de qualquer estabelecimento financeiro onde haja guarda de valores ou movimentação de numerário, que não possua sistema de segurança com parecer favorável à sua aprovação, elaborado pelo Ministério da Justiça, na forma desta lei. (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995) (Vide art. 16 da Lei 9.017, de 1995)

§1°. Os estabelecimentos financeiros referidos neste artigo compreendem bancos oficiais ou privados, caixas econômicas, sociedades de crédito, associações de poupança, suas agências, postos de atendimento, subagências e seções, assim como as cooperativas singulares de crédito e suas respectivas dependências. (Renumerado do parágrafo único com nova redação, pela Lei n° 11.718, de 2008)

§2°. O Poder Executivo estabelecerá, considerando a reduzida circulação financeira, requisitos próprios de segurança para as cooperativas singulares de crédito e suas dependências que contemplem, entre outros, os seguintes procedimentos: (Incluído pela Lei n° 11.718, de 2008)

I – dispensa de sistema de segurança para o estabelecimento de cooperativa singular de crédito que se situe dentro de qualquer edificação que possua estrutura de segurança instalada em conformidade com o art. 2° desta Lei; (Incluído pela Lei n° 11.718, de 2008)

II – necessidade de elaboração e aprovação de apenas um único plano de segurança por cooperativa singular de crédito, desde que detalhadas todas as suas dependências; (Incluído pela Lei n° 11.718, de 2008)

III – dispensa de contratação de vigilantes, caso isso inviabilize economicamente a existência do estabelecimento. (Incluído pela Lei n° 11.718, de 2008)

§3°. Os processos administrativos em curso no âmbito do Departamento de Polícia Federal observarão os requisitos próprios de segurança para as cooperativas singulares de crédito e suas dependências. (Incluído pela Lei n° 11.718, de 2008)

Art.2°. 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

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

(...)

Art. 6º Além das atribuições previstas no art. 20, compete ao Ministério da Justiça: (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995)

I - fiscalizar os estabelecimentos financeiros quanto ao cumprimento desta lei; (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995)

II - encaminhar parecer conclusivo quanto ao prévio cumprimento desta lei, pelo estabelecimento financeiro, à autoridade que autoriza o seu funcionamento; (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995)

III - aplicar aos estabelecimentos financeiros as penalidades previstas nesta lei.

Parágrafo único. Para a execução da competência prevista no inciso I, o Ministério da Justiça poderá celebrar convênio com as Secretarias de Segurança Pública dos respectivos Estados e Distrito Federal. (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995)"

Como se percebe, a Lei Federal nº 7102/83 e os artigos acima indicados tratam de requisitos e aspectos relacionados ao sistema de segurança dos estabelecimentos bancários. Essa matéria, de fato, exige tratamento uniforme em todo o território nacional, e, por isso, teria mesmo que estar disciplinada em lei federal.

Não é o que ocorre, entretanto, como será visto a seguir, no que diz respeito às regras relacionadas ao atendimento ao consumidor de serviços bancários, que podem ser veiculadas por meio de lei municipal.

Como é cediço, nosso ordenamento constitucional adotou o regime da repartição constitucional de competências, por meio do qual à União são reservados assuntos de interesse geral, aos Estados os de interesse regional, e aos Municípios os de interesse local. De todo modo, a interpretação das regras constitucionais na matéria deve levar em consideração qual o interesse prevalente, na medida em que toda e qualquer disciplina legislativa sempre traz algum aspecto que é relevante para mais de uma esfera da Federação. A chave da solução dos problemas concretos está, assim, na

identificação do interesse predominante. A propósito, confira-se, na doutrina: José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 28ªed., São Paulo, Malheiros, 2007, p.477 e ss; Fernanda Dias Menezes de Almeida, *Competências na Constituição de 1988*, 4ªed., São Paulo, Atlas, 2007, *passim*; Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, 19ªed., São Paulo, Atlas, 2006, p.270 e ss; entre outros.

Embora caiba à União editar leis complementares dispondo sobre o sistema financeiro nacional, bem como instituições financeiras e suas operações (art.48 XIII, art.192 red. EC nº 40/03, CR/88), isso não inibe a competência dos Municípios para, mesmo em se tratando de serviços prestados por instituições financeiras, editar normas de interesse local, relacionadas à proteção do consumidor e à qualidade dos serviços prestados (art.30 II da CR/88).

A matéria é pacífica no âmbito do E. STF. Confira-se: RE 312.050, rel. Min. Celso de Mello, DJ 06.05.05; RE 208.383, rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 07.06.99. Oportuno ainda transcrever a seguinte ementa:

> "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGÊNCIAS BANCÁRIAS. TEMPO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO. COMPETÊNCIA. MUNICÍPIO. ART. 30, I, CB/88. FUNCIONAMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. ARTS. 192 E 48, XIII, DA CB/88. 1. O Município, ao legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas em seu território, exerce competência a ele atribuída pelo artigo 30, I, da CB/88. 2. A matéria não diz respeito ao funcionamento do Sistema Financeiro Nacional [arts. 192 e 48, XIII, da CB/88]. 3. Matéria de interesse local. Agravo regimental improvido." (STF, RE-AgR 427463/RO, 1ª T., rel. Min. Eros Grau, j. 14/03/2006, DJ 19-05-2006, PP-00015).

No julgado acima, ao emitir seu voto, o i. Min. Relator, Eros Grau, formulou as seguintes ponderações:

> "(...)
> Ao legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas em seu território, o Município exerceu competência a ele atribuída pelo art.30, inciso I, da Constituição do Brasil.
> A matéria respeita a interesse local do Município, que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições financeiras. Ademais, incluem-se no âmbito dos assuntos de interesse local os relativos à proteção do consumidor. Vale mesmo dizer: o Município está vinculado pelo dever de dispor, no plano local, sobre a matéria.
> A lei municipal não dispôs sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores – art.22 inciso VII, da CB/88. Também não regulou a organização, o funcionamento e as atribuições de instituições financeiras. Limitou-se a impor regras tendentes a assegurar adequadas condições de atendimento ao público na prestação de serviços, por essas instituições, ao consumidor/cliente.
> Não envolve transgressão da competência reservada ao Congresso Nacional pelo art.48, inciso XIII, da Constituição do Brasil, para dispor sobre matéria financeira e funcionamento de instituições financeiras. Também não diz respeito à estruturação do sistema financeiro nacional, matéria que, nos termos do disposto no art.192 da CB/88, há de ser regulada por lei

complementar.
(...)
No mais, devo fazer breve alusão aos argumentos aportados às razões do agravo pelo parecer juntado aos autos, inicialmente observando que a exigência de lei complementar veiculada pelo art.192 da Constituição abrange apenas o quanto respeite à regulamentação da estrutura do sistema. Isso é nítido como a luz solar passando através de um cristal bem polido.
(...)"

Por identidade de razões, os precedentes do E. STF são aplicáveis ao caso em exame.

É irrelevante, para o funcionamento da instituição financeira (esse sim objeto de lei federal), a previsão, em lei municipal, de tempo máximo de espera, pelo cliente, em filas de atendimento. É irrelevante também, para o funcionamento do sistema financeiro, a exigência, pela lei local, da "guarda-volumes" para atendimento aos clientes.

Tais aspectos dizem respeito apenas à qualidade do atendimento ao consumidor dos serviços bancários. Aprimoram o serviço prestado. São aspectos que revelam interesse local. Podem ser objeto de lei municipal.

Entendimento diverso significará contrariedade aos dispositivos constitucionais mencionados acima (art.30 I, art.48 XIII, art.192 red. EC nº 40/03, CR/88), sendo necessário que esse E. Tribunal se manifeste a respeito, inclusive para fins de pré-questionamento.

3)Conclusão.

Diante do exposto, nosso parecer é no sentido da **improcedência** da presente ação direta, revogando-se a liminar, mantendo-se hígida a Lei Municipal nº 4090, de 16 de outubro de 2006, de Mauá.

São Paulo, 12 de agosto de 2008.

Maurício Augusto Gomes
Procurador de Justiça
no exercício de função delegada
pelo Procurador-Geral de Justiça

REQUERIMENTO

Solicito, de acordo com o artigo 185 do Regimento Interno da Casa, a retirada do projeto de lei nº 14/2015.

S. Sessões, 15 de outubro de 2015.

Júlio Marcondes de Moura Filho
Vereador

Senhor Presidente,