



**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 263**

**PROJETO DE LEI Nº 11.341**

**PROCESSO Nº 67.742**

De autoria do Vereador MARCELO ROBERTO GASTALDO, o presente projeto de lei exige dos bancos, alteração da qualidade do papel de impressão dos comprovantes de pagamentos emitidos por caixa eletrônicos.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04/05.

É o relatório.

**PARECER:**

O presente projeto de lei reproduz, em essência, os mandamentos da Lei Estadual nº 13.551, de 02 de junho de 2009, que dispõe sobre a qualidade dos comprovantes de pagamento emitidos em caixas eletrônicos de bancos estabelecidos no Estado (**documento anexo**).

Todavia a lei estadual não estipula sanção para o caso de descumprimento do preceito, bem como o prazo de 180 (cento e oitenta dias) para adequação dos bancos já se esvaiu.

Tratando-se, em essência, de "norma de imitação", necessário que seja vislumbrada sua eficácia, como condição do "ato jurídico legislado". Essa questão foi elucidada pelo E. STF, Rel. Min. Ministro Moreira Alves, na Reclamação 383, como se pode ler na seguinte passagem de seu voto:



*"Isso implica dizer que as normas que a Constituição Federal, explícita ou implicitamente, impõe à observância do Estado devem ser transplantadas (normas de reprodução) para as Constituições estaduais, ao passo que as outras podem, ou não, ser copiadas (normas de imitação) por estas. E é óbvio que esse transplante não se faria necessário se essas normas de reprodução fossem inócuas, por não serem sequer jurídicas. São elas eficazes também no ordenamento jurídico estadual, permitindo, obviamente, que aí atuem como normas estaduais, nos limites da competência dos Estados de aplicá-las e fazê-las respeitar."* (grifamos)

Caberá, portanto, ao Soberano Plenário aferir se o projeto de lei terá (maior) eficácia no plano de competência municipal, no sentido de aplicá-la e fazê-la respeitar. Entende a Consultoria Jurídica que o projeto de lei, para além de estabelecer "norma de imitação" (em comparação com norma estadual), estabelece sanção para o caso de seu descumprimento. Esta sanção, em nosso visto, não se apresenta exorbitante, pois, "in casu", o Município está legislando em tema de interesse local, conforme já apontado pelo **E. TJ/SP, na ADIn nº 0112377-94.2012.8.26.0000, rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 30.01.2013, votação unânime:**

*"Vejamos, tendo em conta também o parecer da Procuradoria-Geral de Justiça, que sustenta a constitucionalidade da lei, porque não há, no caso, reserva de iniciativa ou quebra da separação dos poderes, ou criação de despesas para o Poder Público Municipal, sem indicação de receitas, sendo o assunto de interesse local, constituindo-se dita lei em norma voltada à proteção do consumidor e à melhoria da qualidade do atendimento."* (juntamos cópia).



Na mesma toada, o E. STF reconhece que o tema é da seara municipal:

*"Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades fim das instituições bancárias. **Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município.**" (RE 432.789, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 14-6-2005, Primeira Turma DJ de 7-10-2005.)*

No mesmo sentido: RE 285.492-AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 26-6-2012, Segunda Turma, DJE de 28-8-2012; RE 357.160-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 13-12-2011, Segunda Turma, DJE de 23-2-2012; RE 610.221-RG, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-4-2010, Plenário, DJE de 20-8-2010, com repercussão geral; AC 1.124-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 9-5-2006, Primeira Turma, DJ de 4-8-2006; AI 427.373-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 13-12-2006, Primeira Turma, DJ de 9-2-2007.

O tema tratado no projeto de lei, destarte, é da seara municipal e na qual não há reserva de iniciativa do Poder Executivo, qual seja, **a proteção do consumidor e a melhoria da qualidade do atendimento dos bancos.** Logo, o projeto estabelece norma de interesse local (art. 30, inciso I, da CF), sendo o caso de estabelecimento de sanção e estipulação de prazo para adequação de seus comandos pelos bancos.

Note-se que o projeto de lei estabelece multa aos bancos que não cumprirem seus comandos, no prazo de 90 (noventa) dias (aliás, que já deveriam observar a lei estadual). Não se trata de aplicação de sanção mais gravosa, ante a inexistência de previsão na lei estadual. Por este fundamento, portanto, o projeto não padece de ilegalidade, lato senso. Nesse sentido:



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

Ca.	09
Proc.	

*"É incompatível com a Constituição lei municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no Código de Trânsito Brasileiro, por extrapolar a competência legislativa do Município." (STF, ARE 639.496-RG, Rel. Min. Presidente Cezar Peluso, julgamento em 16-6-2011, Plenário, DJE de 31-8-2011, com repercussão geral.)*

Posto isso, entendemos que o projeto de lei é legal e constitucional no que tange à competência e iniciativa.

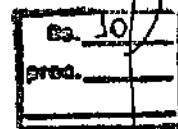
As Comissões Permanentes, nos termos regimentais, serão indicadas pela CJR.

L.O.M.). **QUORUM:** maioria simples (art. 44, "caput",

Jundiaí, 12 de agosto de 2013.

  
FÁBIO NADAL PEDRO  
Consultor Jurídico

  
RONALDO SALLES VIEIRA  
Consultor Jurídico



## GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

## Lei nº 13.551, de 2 de junho de 2009

(Projeto de lei nº 296/2006, do Deputado Mauro Bragato - PSDB)

Dispõe sobre a qualidade dos comprovantes de pagamentos emitidos em caixas eletrônicos de bancos estabelecidos no Estado.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo 1º - Os bancos estabelecidos no Estado ficam obrigados a alterar a qualidade do papel de impressão de comprovantes de pagamentos emitidos em seus caixas eletrônicos, para que sejam utilizados como demonstrativos de pagamentos de contas de consumo, de impostos e outras comprovações necessárias ao consumidor.

Parágrafo único - Os comprovantes de pagamentos emitidos nos caixas eletrônicos mencionados no artigo 1º deverão conter as especificações das contas de consumo, dos impostos e outras comprovações necessárias ao consumidor.

Artigo 2º - vetado.

Parágrafo único - vetado.

Artigo 3º - vetado:

I - vetado;

II - vetado;

III - vetado.

Artigo 4º - vetado.

Artigo 5º - Os bancos referidos no artigo 1º terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para se adaptar às novas determinações, a contar da data de publicação desta lei.

Artigo 6º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Artigo 7º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, aos 2 de junho de 2009.

José Serra

Luiz Antônio Guimarães Marrey

Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania

Aloysio Nunes Ferreira Filho

Secretário-Chefe da Casa Civil

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 2 de junho de 2009.

Publicado em: D.O.E. de 03/06/2009 -Seção I - pág. 01  
Atualizado em: 10/06/2009 16:34

Em.	11
Proc.	



13551.doc <= Download



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Ex. 12  
Proc. 32

15

79

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

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0112377-94.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "CASSADA A LIMINAR, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), GONZAGA FRANCESCHINI, GUERRIERI REZENDE, ELLIOT AKEL, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, SAMUEL JÚNIOR, SILVEIRA PAULILO, FRANÇA CARVALHO, CAMPOS PETRONI e AMADO DE FARIA.

São Paulo, 30 de janeiro de 2013.

WALTER DE ALMEIDA GUILHERME  
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



VOTO Nº 13.790

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0112377-94.2012.8.  
26.0000

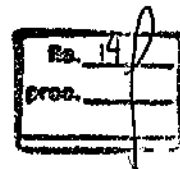
AUTOR: Prefeito do Município de Catanduva

RÉU: Presidente da Câmara Municipal de Catanduva

*Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei nº 5.292/12 que instituiu o "Código de Postura Bancária no Município de Catanduva" – Preliminar de ilegitimidade ativa ad causam e alegação de inconstitucionalidade por ausência de competência municipal para legislar sobre o tema e por vício de iniciativa, a atentar contra o princípio da separação de poderes – Inadmissibilidade – O Prefeito detém legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade, não obstante não tenha vetado o projeto de lei de iniciativa parlamentar e o tenha sancionado, promulgando a lei – Competência do município para legislar matéria, que é de interesse local (art. 30, I, da CF), não havendo ofensa ao artigo 163 da Constituição Federal e, por via de consequência, ao artigo 144 da Constituição do Estado – Matérias reguladas na lei que não são de iniciativa reservada ao chefe do Executivo e que não interferem na administração, tampouco produzindo despesas que exijam especial indicação de proveniência de recursos – Ação improcedente.*

O Prefeito do Município de Catanduva ajuizou ação própria objetivando declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.292/2012, que "Instituiu o Código de Postura Bancária no Município de Catanduva".





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Alegou o proponente que a lei em questão violou os artigos 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Esclareceu que houve ofensa aos princípios constitucionais da separação de poderes, recobrando-se o diploma legislativo de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, assinalando: *"vício de iniciativa, pois é nítida a usurpação, pois a Câmara de Vereadores criou uma verdadeira estrutura administrativa, com fiscais, imposição de multas e a criação de um órgão recursal dentro da Secretaria de Negócios Jurídicos. Outro motivo são os gastos, pois a lei está em vigor sem qualquer previsão no orçamento de onde sairão as receitas para custeá-la."*

Aduziu ainda o autor ter havido ofensa ao artigo 163 da Constituição da República, requerendo, por tudo o que expôs, fosse suspensa, liminarmente, a vigência e eficácia do referido diploma legal.

O pedido de concessão de liminar foi deferido. O Presidente da Câmara Municipal de Catanduba prestou informações, alegando preliminar de ilegitimidade de parte ativa e defendendo a constitucionalidade da Lei. O Procurador Geral do Estado disse de lhc falecer interesse na defesa do ato impugnado, nos termos definidos na Constituição do Estado de São Paulo, e a Procuradoria-Geral de Justiça propôs a improcedência da ação.

É o que cumpria relatar.

1. A legitimação para o exercício do controle abstrato de constitucionalidade estadual foi contemplada pela CF/88, no artigo 125, § 2º, que assim determina:

*"Cabe aos Estados a instituição de representação de*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição de legitimação a um único órgão."*

No Estado de São Paulo, por paralelismo com a Constituição Federal, o artigo 90, inciso II, da Constituição do Estado dispõe que o Prefeito é parte legítima para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal. E não importa se ele próprio, ou outro Prefeito, haja sancionado o projeto e promulgado a lei. O Município não detém legitimidade *ad causam*, mas o chefe do Executivo, em nome próprio e no exercício de suas prerrogativas, sim.

O decidido pelo STF, na ADI nº 807, invocado pelo Presidente da Câmara Municipal, ao suscitar a preliminar de ilegitimidade do Prefeito para a propositura desta ação direta de inconstitucionalidade, não se aplica ao presente caso, como se colhe da ementa do acórdão: **"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA - IMPOSSIBILIDADE DE O GOVERNADOR DO ESTADO, QUE JÁ FIGURA COMO ÓRGÃO REQUERIDO, PASSAR A CONDIÇÃO DE LITISCONSORTE ATIVO - MEDIDA CAUTELAR NÃO REQUERIDA PELO AUTOR - PEDIDO ULTERIORMENTE FORMULADO PELO SUJEITO PASSIVO DA RELAÇÃO PROCESSUAL - IMPOSSIBILIDADE - NÃO-CONHECIMENTO. - O órgão estatal que já figure no polo passivo da relação processual não pode ostentar, simultaneamente, a condição de litisconsorte ativo no processo de controle abstrato instaurado por iniciativa de terceiro. A circunstância de o Governador do Estado poder questionar, autonomamente, a validade jurídica de uma espécie normativa local em sede de ação direta, fazendo instaurar, por iniciativa própria, o**



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*concernente controle concentrado de constitucionalidade, não lhe confere a prerrogativa de, uma vez iniciada a fiscalização abstrata por qualquer dos outros ativamente legitimados - e constando ele como órgão requerido na ação direta -, buscar a sua inclusão no polo ativo. - O órgão do Poder Público que formalmente atue como sujeito passivo no processo de controle normativo abstrato não dispõe de legitimidade para requerer a suspensão cautelar do ato impugnado, ainda que tenha expressamente reconhecido a procedência do pedido."*

2. Ao decidir pela concessão da liminar, fundamentei:

*"De fato, fumos de bom direito existem a cercar pedido. A lei impugnada, a princípio, realmente está pautando a ação do Executivo municipal, criando-lhe uma série de obrigações, que somente se amoldam à ação administrativa e, pois, de competência o Prefeito. Assim, lei que disponha da forma que faz o diploma legal em apreço, somente se validaria se o correspondente projeto tivesse sido proposto pelo chefe do Poder Executivo. Ou seja, é de iniciativa reservada. Desatendida essa exclusividade, patenteia-se, prima facie, sua inconstitucionalidade.".* E mais adiante, *"Importante lembrar, outrossim, que não constou da lei impugnada qualquer indicação dos recursos disponíveis para implementação do referido Código de Postura Bancária, o que contraria o disposto no artigo 25 da Constituição do Estado."*

3. Vejamos, tendo em conta também o parecer da Procuradoria-Geral de Justiça, que sustenta a constitucionalidade da lei, porque não há, no caso, reserva de iniciativa e quebra da separação de poderes, ou criação de despesas para o Poder Público Municipal, sem indicação de receitas, sendo ao assunto de interesse local, constituindo-se

*W*  
1



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



dita lei em norma voltada à proteção do consumidor e à melhoria da qualidade do atendimento.

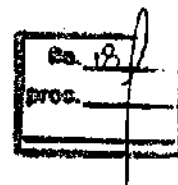
A Lei nº 5.292/2012, denominada, já se observou "Código de Postura Bancária", contém trinta e dois artigos, distribuídos em capítulos com os seguintes títulos: "Do conforto para os usuários"; "Do tempo limite para o atendimento"; "Da acessibilidade"; "Da higiene"; "Da fiscalização"; "Das multas"; "Dos prazos e das disposições gerais e transitórias".

Afasto-se, desde logo, a alegada inconstitucionalidade, por ofensa ao artigo 163 da Constituição Federal - embora disposição da Constituição Federal, seria admissível o controle do diploma em apreço, que teria legislado em matéria não de sua competência, violando, pois, princípio federativo de distribuição de competência legislativa entre os entes integrantes da Federação e, portanto, o artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo -, pois, à evidência, o "Código de Postura Bancária no Município de Catanduva", embora o pomposo nome possa dar essa impressão, não está a reger matéria alguma daquelas do elenco do citado dispositivo da Constituição da República, ou seja, de finanças públicas.

Não há, também, inconstitucionalidade na Lei nº 5.292/2012, a teor de haver o Município de Catanduva legislado sobre matéria não pertencente ao seu rol de competências, pois as questões insertas nos títulos já mencionados constituem assunto de interesse local, na forma de vê-lo como *interesse predominante* e não exclusivo, de conformidade como artigo 30, I, da Constituição Federal, como proclamam, em uníssono, doutrina de jurisprudência.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



A propósito, *"A competência municipal abarca todas as matérias de seu peculiar interesse, compreendendo-se nisso os assuntos de interesse predominante do município, embora possa ter reflexos nos estados-membros e na própria União. Assim, a Administração municipal se estende a todos os serviços públicos de interesse local predominantemente"* (Poletti, Ronaldo, *Constituição Anotada*, 1ª edição, Forense, 2009, págs. 175/176).

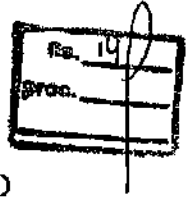
E: *"[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União"* (Meirelles, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 13ª edição, Malheiros, 2003, pág. 109).

Especificamente no tema, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

*"Os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I, da CF), tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários. (Precedentes: RE n. 610.221-RG, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 20.08.10; AI n. 347.717-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJ de 05.08.05; AC n. 1.124-MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, 1ª Turma, DJ de 04.08.06; AI n. 491.420-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, 1ª Turma, DJ de 24.03.06; AI n. 574.296-AgR,*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*Relator o Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ 16.06.06; AI n. 709.974-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lucia, 1ª Turma, DJe de 26.11.09; AI n. 747.245-AgR, Relator o Ministro Eros Grau, 2ª Turma, DJe 06.08.09; RE n. 254.172-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, 2ª Turma, DJe de 23.09.11, entre outros). (...)" (RE 694298 AgR/SP, Relator Ministro Luiz Fux, julgamento em 04/09/2012).*

Também:

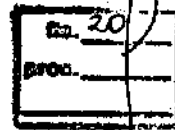
*"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. ATENDIMENTO AO PÚBLICO. FILA. TEMPO DE ESPERA. LEI MUNICIPAL. NORMA DE INTERESSE LOCAL. LEGITIMIDADE. Lei Municipal n. 4.188/01. Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município. Recurso extraordinário conhecido e provido." (RE 432789/SC, Relator Ministro Eros Grau, julgamento em 14/06/2012).*

Mais:

*"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 - ALEGAÇÃO TARDIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO - MATÉRIA QUE, POR SER ESTRANHA À PRESENTE CAUSA, NÃO FOI*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*EXAMINADA NA DECISÃO OBJETO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO - INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO "JURA NOVIT CURIA" - RECURSO IMPROVIDO. - O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes." (AI 347717 AgR/RS, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 31/05/2005).*

Mais ainda:

*"AI 793368 / MT - MATO GROSSO - AGRAVO DE INSTRUMENTO Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI - Julgamento: 13/04/2010 - Decisão: Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário interposto de acórdão assim ementado: "RECURSO DE APELAÇÃO - MANDADO DE SEGURANÇA - INSTITUIÇÃO BANCÁRIA - LEI MUNICIPAL - IMPLANTAÇÃO DE CAIXAS COM CABINES INDIVIDUAIS DE PROTEÇÃO VISUAL - INCONSTITUCIONALIDADE - NÃO-OCORRÊNCIA - COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO EM LEGISLAR - RECURSO IMPROVIDO - O Município possui legitimidade para legislar sobre a segurança no interior das agências bancárias, não afrontando a Lei que regulamente o assunto" (fl. 136). No RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, alegou-se violação aos arts. 5º, caput, XXXII, XXXV, e*



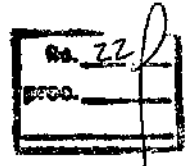
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



LIV, 22, VI, VII, e VIII, 24, V e VIII, 30, I e II, 48, XIII, 93, IX, 144, § 5º, e 192 da mesma Carta. O agravo não merece acolhida. É que, à exceção do art. 5º, caput, da Constituição, os demais dispositivos não foram prequestionados. Como tem consignado o Tribunal, por meio da Súmula 282, é inadmissível o recurso extraordinário se a questão constitucional suscitada não tiver sido apreciada no acórdão recorrido. Ademais, a tardia alegação de ofensa ao texto constitucional, apenas deduzida em embargos de declaração, não supre o prequestionamento. Ainda que superado tal óbice, o recurso não prosperaria. É que para se chegar ao exame da alegada ofensa à Constituição, faz-se necessário analisar normas infraconstitucionais locais (Lei Municipal 942/06), o que inviabiliza o extraordinário, a teor da Súmula 280 do STF. Outrossim, a decisão atacada encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que o Município é competente para legislar sobre a instalação, em estabelecimentos bancários, dos pertinentes equipamentos de segurança, não implicando em usurpação de competência legislativa federal. Nesse sentido, trago à colação ementa do RE 312.050-Agr/MT, Rel. Min. Celso de Mello: "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 e segurança, tais como portas eletrônicas ou câmaras filmadoras, sem que o exercício dessa atribuição institucional, fundada em título constitucional

W  
6





*específico (CF, art. 30, I), importe em conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central do Brasil. Precedentes" (grifos no original). Extrai-se ainda do voto condutor do referido acórdão: "Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material - que lhe reservou a Constituição da República - cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sem qualquer conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central, sobre tema que reflete assunto de interesse eminentemente local, seja aquele vinculado à segurança da população do próprio Município, seja aquele pertinente à regulamentação edilícia vocacionada a permitir, ao ente municipal, o controle das construções, com a possibilidade de impor, para esse específico efeito, determinados requisitos necessários à obtenção de licença para construir ou para edificar, consoante reconhece o magistério da doutrina (...) " (grifos no original). Além disso, a exigência do art. 93, IX, da Constituição, não impõe seja a decisão exaustivamente fundamentada. O que se busca é que o julgador diga de forma clara e concisa as razões de seu convencimento, tal como ocorreu. Por fim, observa-se que, com a negativa de seguimento ao recurso especial pelo Superior Tribunal de Justiça (Ag 1.230.205/MT, com trânsito em julgado em 12/2/2010) tornaram-se definitivos os fundamentos infraconstitucionais que amparam o acórdão recorrido (Súmula 283 do STF). Isso posto, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 13 de abril de 2010. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI – Relator. '.*

4. Agora, o tema relativo à iniciativa da lei em debate, se reservada ou não ao Prefeito Municipal.

O artigo 61, § 1º, da Constituição Federal enumera as



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fls.	23/2
proc.	

leis que são de iniciativa privativa do Presidente da República. Seguindo a trilha, a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º, 1 a 6, arrola as leis de iniciativa exclusiva do Governador do Estado. Essa regra atinente à reserva de iniciativa de leis ao chefe do Poder Executivo estende-se ao Município, por força do disposto no artigo 144 da Constituição Estadual, convindo anotar que:

*"(...) 1. A orientação deste Tribunal é de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-Membros, que a elas devem obediência, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade (...)." (STF, RE 505476 AgR/SP, Relator Ministro Dias Toffoli, julgamento em 21/08/2012).*

Realmente, na lista de assuntos tratados pela lei oburgada não se impõe iniciativa reservada ao Prefeito Municipal.

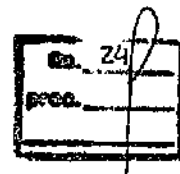
Mas, questão central: interfere o "Código de Postura Bancária" na gestão administrativa? Comete ao Prefeito obrigações que se alocariam na esfera de sua atribuição de administrar o Município de Catanduva, e assim fazendo, ofende o princípio da separação de poderes?

Foi o que me pareceu, a princípio, sob a perspectiva de um juízo de cognição perfunctório, próprio de ser emitido quando de apreciação de pedido de concessão de liminar.

Mas assim não é. As obrigações da lei sob foco são impostas primordialmente aos bancos e instituições financeiras instaladas no Município, e não propriamente a este. Chamou-me atenção o artigo 22, que dispõe sobre a fiscalização do cumprimento das disposições legais,



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



atribuindo-a aos agentes da Secretaria Municipal de Obras pelos Fiscais de Postura. Concordo, todavia, com o expendido pelo preclaro Sub-Procurador de Justiça Jurídico Sérgio Turra Sobrane, oferente do parecer, mui zeloso quanto ao prequestionamento:

*Se para cumprir a lei, "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 essa avaliação e decisão ocorrerão no âmbito administrativo, e não diretamente da lei impugnada.*

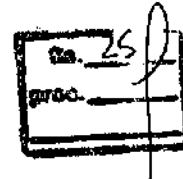
*Nada assegura que, para a realização da fiscalização quanto ao cumprimento da lei impugnada, será mesmo imprescindível a criação de cargos, órgãos públicos ou mesmo a realização de despesas complementares cuja fonte de receita não foi prevista.*

*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."*

Quanto a não constar da lei combatida indicação dos recursos disponíveis para sua implementação, de forma a contrariar o disposto no artigo 25 da Constituição do Estado, circunstância a que aludi na decisão que acolheu o pedido de concessão de liminar, mais bem pensando sobre o tema, reproduzo o que constou de minha declaração de



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



voto, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0319499-48.2010.8.26.0000 (990.10.319499-3), em que foi requerente Federação Brasileira dos Bancos – FEBRABAN e requerido o Presidente da Câmara Municipal de São Vicente:

*"Não se alegue, outrossim, que o diploma legislativo em tela implica despesa, e por isso a iniciativa seria do chefe do Executivo. É de se bem ver que os custos da implantação dos equipamentos necessários a tanto recairão sobre as agências bancárias, que evidentemente os repassarão ao usuário, sem ônus, todavia, para a Administração.*

*É certo que o Município deve fiscalizar o cumprimento da lei pelos seus destinatários e isso, naturalmente, importa despesa. Mas essa fiscalização não escapa do inerente poder de polícia municipal que, naturalmente, é custeado pelo orçamento. Não há necessidade de a lei indicar a exata fonte dos recursos, pois a atividade fiscalizatória não é excepcional, ao contrário, põe-se como corriqueira no arsenal do município, tendo a respaldá-la, financeiramente, o orçamento municipal. Não é, enfim, uma atuação específica cujos recursos para acudi-la hão de vir destacados na lei.*

*A propósito, o art. 63 da Constituição Federal estabelece que Não será admitido aumento da despesa prevista: I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º; II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal dos tribunais federais e do Ministério Público. Correlatamente, o art. 24, §*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*5º, da Constituição do Estado de São Paulo dispõe que Não será admitido o aumento da despesa prevista: 1 – nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador, ressalvado o disposto no art. 174, §§ 1º e 2º; 2 – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário e do Ministério Público.*

*Nenhum deles é o caso dos autos.*

*Não é empecilho desse entendimento o disposto no art. 25 da Constituição do Estado, a proclamar que Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos. No caso da lei sob foco não há falar em novos encargos, pois, já se disse, verificar se os estabelecimentos bancários estão cumprindo a obrigação legal não se qualifica como tal, senão que comum e permanente exercício da atividade de fiscalização do município.”.*

5. Diante de todo o exposto, não captando na Lei nº 5.292/2012, do Município de Catanduva, por qualquer modo, eiva de inconstitucionalidade, julgo improcedente a ação, cassada a liminar concedida.

  
WALTER DE ALMEIDA GUILHERME

Relator