

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 911**

PROJETO DE LEI Nº 11.820

PROCESSO Nº 73.022

De autoria do Vereador **PAULO MALERBA**, o presente projeto de lei exige, nas condições que especifica, vigilantes nas áreas de estacionamento de estabelecimentos comerciais.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04/07.

É o relatório.

PARECER:

A proposição em exame se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, "caput"), e quanto à iniciativa, que é concorrente (art. 13, I, c/c o art. 45), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.

Objetiva-se ampliar a segurança da população em empreendimentos comerciais, tendo como foco os estacionamentos de hipermercados, supermercados, centros comerciais, shopping centers, universidades e outros locais correlatos com capacidade de vagas superior a trinta unidades.

Cabe aqui ressaltar, conforme justificativa do nobre autor, que o estacionamento gera lucro indireto ao estabelecimento, e este deve garantir proteção e segurança aos seus consumidores, direito básico previsto na Constituição Federal art. 5º inciso XXXII e art. 6º, inciso I do Código de Defesa do Consumidor, (Lei Federal 8.078, de 11 de setembro de 1990).

Em questão análoga, referente à Lei 8.008, deste Município, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme ADIN que assim se manifestou:

Relator(a): Roberto Mac Cracken

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

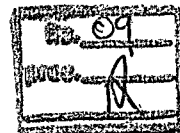
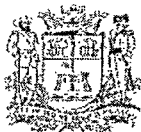
Data do julgamento: 02/04/2014

Data de registro: 19/05/2014

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Prefeito do Município de Jundiaí/SP, visando à declaração de

¹Art. 5, inciso XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

²Art. 6, inciso I - São direitos básicos do consumidor; I - A proteção da vida, saúde, e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;



inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.008, de 16 de abril de 2013, que determina "em agências bancárias, presença de agente de segurança nas áreas de autoatendimento" - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - Inocorrência de vício formal de iniciativa que implique violação ao princípio da separação dos poderes - AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE DESPESAS PARA O ERÁRIO MUNICIPAL - A exigência prevista na norma 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 o cumprimento de tal providência imposta pela lei. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE.

Esclarecemos que, na análise preliminar do projeto de lei que resultou no referido diploma legal, esta consultoria havia fixado posicionamento pela inconstitucionalidade da materiais. Porém como o direito é dinâmico, e em face do decidido pelo E. Sodalício, nos rendemos ao teor do acordão que ora juntamos em íntegra.

Diante do exposto, opinamos pela legalidade e constitucionalidade do projeto de Lei.

OITIVA DAS COMISSÕES

Conforme dispõe o § 1º, do art. 139, do R.I., sugerimos a oitiva da Comissão de Justiça e Redação e da Comissão de Políticas Urbanas e Meio Ambiente.

L.O.M.).

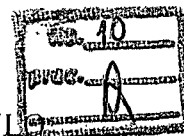
QUORUM: maioria simples (art. 44, "caput",

S.m.e.

Jundiaí, 15 de junho de 2015.


Rafael Cesar Spinardi
Estagiário de Direito


Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico



Registro: 2014.0000281592

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 0100335-76.2013.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. ROBERTO MAC CRACKEN. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO OS EXMOS. SRS. DES. PAULO DIMAS MASCARETTI E EVARISTO DOS SANTOS.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RENATO NALINI (Presidente), MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, PAULO DIMAS MASCARETTI (com declaração), LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES E PÉRICLES PIZA, julgando a ação improcedente; EVARISTO DOS SANTOS (com declaração), SAMUEL JÚNIOR, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, ADEMIR BENEDITO, EROS PICELI e ANTONIO LUIZ PIRES NETO, julgando a ação procedente.

São Paulo, 2 de abril de 2014

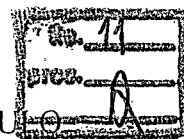
ROBERTO MAC CRACKEN

RELATOR DESIGNADO

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0100335-76.2013.8.26.0000
AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ
RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ
COMARCA: SÃO PAULO
VOTO Nº 17063

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Prefeito do Município de Jundiaí/SP, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.008, de 16 de abril de 2013, que determina “em agências bancárias, presença de agente de segurança nas áreas de autoatendimento” – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – Inocorrência de vício formal de iniciativa que implique violação ao princípio da separação dos poderes – AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE DESPESAS PARA O ERÁRIO MUNICIPAL - A exigência prevista na norma 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 o cumprimento de tal providência imposta pela lei.

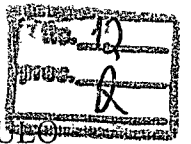
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
IMPROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Douto e Nobre Prefeito do Município de Jundiaí/SP, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.008, de 16 de abril de 2013, que determina “em agências bancárias, presença de agente de segurança nas áreas de autoatendimento” (fls. 20).

Segundo defende o Nobre Prefeito do Município de Jundiaí/SP, em síntese, a norma impugnada: apresenta vício formal de iniciativa, viola o princípio da separação de poderes, bem como desrespeita o art. 25, da Constituição do Estado de São Paulo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Às fls. 23, o Nobre e Culto Desembargador Castilho Barbosa indeferiu a liminar pleiteada e determinou o processamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

A Ilustre Presidência da Câmara Municipal de Jundiaí/SP prestou informações às fls. 42/45.

A Nobre Procuradoria Geral do Estado de São Paulo deixou de promover a defesa da lei, sob a alegação de que a norma trata de matéria exclusivamente local (fls. 111/112).

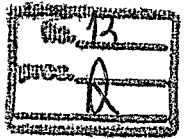
A Douta Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo (fls. 115/124) pugnou pelo desprovimento da presente demanda.

Do essencial, é o relatório.

Em breve síntese, o Ilustre Sr. Prefeito do Município de Jundiaí, Estado de São Paulo, pretende a declaração de inconstitucionalidade de Lei nº 8.008, de 22 de abril de 2013, editada pelo Poder Legislativo Municipal, que **"exige, em agências bancárias, presença de agente de segurança nas áreas de autoatendimento"**, nos seguintes termos:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



"Art. 1º. Em toda agência bancária haverá, no mínimo, 1 (um) agente de segurança nas áreas de autoatendimento localizadas no interior da agência, durante todo o período em que esta estiver disponível aos clientes e usuários, inclusive no período noturno e nos finais de semana.

Art. 2º. O descumprimento desta lei implica em multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

Parágrafo único. O valor da multa será atualizado, anualmente, em 1º de janeiro, pela variação positiva do Índice Nacional de Preços ao Consumidor INPC calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, ou outro que o venha substituir.

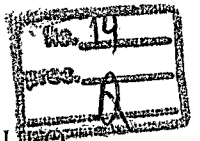
Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."

Com a devida vênua, a lei impugnada não apresenta nenhum vício.

De plano, não prospera o argumento de que a matéria tratada na Lei Municipal nº 8.008/2013 seria reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, em frontal violação ao princípio da separação dos Poderes.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



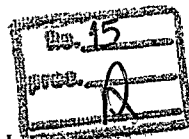
Com efeito, conforme escólio do saudoso Professor Hely Lopes Meirelles: "Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais." (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 732/733)

In casu, no entanto, a lei municipal cuidou de matéria de interesse geral da população municipal, sem nenhuma relação com matéria estritamente administrativa, afeta exclusivamente ao Poder Executivo, razão pela qual foi legítima a iniciativa do Poder Legislativo Municipal no trâmite da norma impugnada.

Nessa senda, corretamente ponderou o Nobre Representante do Ministério Público:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



"Deve-se ressaltar, inicialmente, que a lei não tratou de nenhuma matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada ao chefe do Poder Executivo, e tampouco houve violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.

A matéria sujeita à iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, por ser direito estrito, deve ser interpretada restritivamente. Nesse sentido é o entendimento pacífico do Colendo Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 61, § 1º, da Constituição da República, como se infere dos precedentes a seguir:

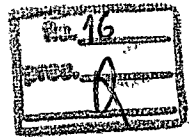
"As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.)

(...)

iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...) (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001)." (g.n.)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



No mesmo sentido os seguintes julgados: ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-10-2006, Plenário, DJ de 17-11-2006; RE 328.896, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 9-10-2009, DJE de 5-11-2009; ADI 2.392-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 28-3-2001, Plenário, DJ de 1º-8-2003; ADI 2.474, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-3-2003, Plenário, DJ de 25-4-2003; ADI 2.638, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-2-2006, Plenário, DJ de 9-6-2006.

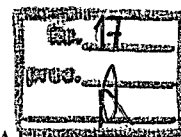
As matérias em que há iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo, em conformidade com a Constituição do Estado de São Paulo, são indicadas taxativamente: (a) criação e extinção de cargos e funções na administração direta ou indireta autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; (b) criação de órgãos públicos; (c) organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública; (d) servidores públicos e seu regime jurídico; (e) regime jurídico dos servidores militares; (e) criação, alteração e supressão de cartórios.

Isso decorre do art. 24, § 2º, ns. 1, 2, 3, 4, 5, 6, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da própria Carta Estadual (configurando reprodução das diretrizes contidas no art. 61, § 1º, da Constituição da República).

A leitura da lei impugnada permite ver claramente que ela não trata de nenhum desses assuntos.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Não há, no caso, qualquer vestígio nem mesmo ténue de desrespeito ao princípio da separação de poderes, estabelecido no art. 5º da Constituição do Estado (que reproduz o art. 2º da Constituição da República).

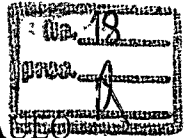
Seria possível afirmar a ocorrência de quebra da separação de poderes, caso a lei interferisse diretamente na gestão administrativa.

Há interferência direta do legislador na atividade do administrador, como tem reiteradamente reconhecido esse Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça, em casos de leis de iniciativa parlamentar que, por exemplo: (a) criam programas de governo a serem seguidos pelo Poder Executivo; (b) impõem ou vedam a prática de atos administrativos (contratos, permissões, concessões, autorizações, etc.); (c) concedem nomes a prédios públicos, praças ou vias públicas; (d) impõem a inserção de informações em comunicados enviados aos municípios relativos ao lançamento de impostos; (e) criam sistemas de controle orçamentário, com imposição de envio periódico de informações do Executivo ao Legislativo, sem que haja correspondência com o modelo previsto na Constituição da República e aplicável por força do princípio constitucional da simetria; entre outros.

Em síntese: só é possível identificar a ocorrência da quebra do princípio da separação de poderes quando da lei resulta interferência direta por parte do legislador na atividade do administrador.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Não é isso o que se verifica no caso em exame." (fls. 118/120 destaque adicionado)

Além disso, também não há que se falar em violação à competência legislativa privativa da União, conforme já pacificado por este Colendo Órgão Especial que, em casos análogos onde se discutiu a constitucionalidade de normas que estabeleceram instrumentos para melhor garantir a segurança dos consumidores dentro de agências bancárias, já decidiu pela constitucionalidade:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 4.682, de 26 de agosto de 2011 do Município de Mogi Guaçu. Possibilidade do Município de legislar sobre instalações de painel opaco entre os caixas e os clientes e câmeras de vídeo no entorno dos estabelecimentos bancários do Município. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por Vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Imposição de sanções em caso de descumprimento pelos estabelecimentos bancários que decorrem de descumprimento de norma de conduta. Irrelevância. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. O Município pode legislar sobre instalações de painel opaco entre os caixas e os



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



clientes e câmeras de segurança no entorno dos estabelecimentos bancários, em favor dos usuários dos serviços, para lhes proporcionar segurança, na esteira, aliás, de precedentes do próprio Supremo Tribunal Federal. A iniciativa do projeto de lei por Vereador em matéria dessa natureza não interfere na organização da Administração, mostrando-se irrelevante que o Executivo, na hipótese, tenha dever de fiscalizar ou impor, em sendo o caso, as sanções correspondentes às infrações. Ao Legislativo cabe editar normas abstratas, gerais e obrigatórias, ainda que voltadas apenas aos bancos e ao Executivo cabe a responsabilidade de executá-las, inclusive com fiscalização e imposição de penas." (ADIN 0276050-06.2011.8.26.0000, Rel. Des. Kioitsi Chicuta, julgamento em 13-06-2012 destaque adicionado)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

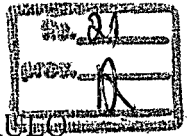


"Ação direta de
inconstitucionalidade - Lei
Municipal n° 4.384/2009. Ato
normativo de iniciativa de
vereador, que dispõe sobre a
obrigatoriedade de atendimento
reservado, bem com vídeo de
monitoramento nas agências
bancárias no âmbito do Município e
dá outras providências - Ausência
de vício de iniciativa - Legalidade
por se tratar de matéria ligada à
segurança pública - Matéria de
iniciativa não reservada ao Chefe
do Poder Executivo - Inexistência
de ilegalidade do Município na
exigência de funcionamento de
estabelecimentos bancários
condicionado à instalação de
equipamentos de segurança -
Competência legislativa
concomitante do Município - Matéria
de interesse local) - Efetiva
legitimidade do Município para
legislar sobre o tema - Finalidade
de proporcionar proteção ao
consumidor - Ação julgada
improcedente." (ADIN
0318796-20.2010.8.26.0000,
julgamento em 29-02.2012 destaque
adicionado)

Na mesma senda, já se pronunciou
o Excelso Supremo Tribunal Federal:



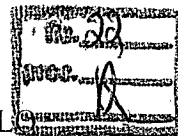
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



"(...) Os Municípios e o Distrito Federal podem editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhes é inerente (CF, art. 30, I, e 32, § 1º), com 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 colocação de bebedouros, ou, ainda, prestação de atendimento em prazo razoável, com a fixação de tempo máximo de permanência dos usuários em fila de espera. Precedentes." (AC 767 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 16/08/2005 destaque adicionado)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



"EMENTA: AGRADO 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." (RE 427463 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Primeira Turma, julgado em 14/03/2006 destaque adicionado)



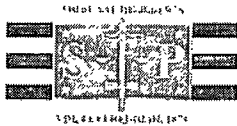
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



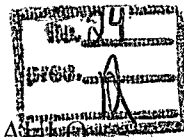
"Ambas as Turmas desta Corte firmaram o entendimento de que os municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários. Nesse sentido: AC 1.124-MC, rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, DJ 04.08.2006; AI 491.420-AgR, rel. Min. Cezar Peluso, 1ª Turma, DJ 24.03.2006; AI 709.974-AgR, rel. Min. Cármen Lucia, 1ª Turma, DJe 26.11.2009; RE 432.789, rel. Min. Eros Grau, 1ª Turma, DJ 07.10.2005; AI 347.717-AgR, rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma, DJ 05.08.2005; AI 747.245-AgR, rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma, DJe 06.08.2009; AI 574.296, rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ 16.06.2006; RE 559.650, rel. Min. Carlos Britto, DJe 02.12.2009." (RE nº 610.221, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Ellen Gracie, J. 29.04.2010 destaque adicionado)

Por fim, com o devido respeito, não há violação ao art. 25 da Constituição Bandeirante, pois a exigência prevista na norma 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 o cumprimento de tal providência imposta pela lei.

E, de registro, que a fiscalização do cumprimento da lei impugnada decorre do próprio poder de polícia municipal, não acarretando



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



despesas extras ao erário local.

Nesse sentido, já se manifestou este Colendo Órgão Especial, em voto da lavra do Nobre e Culto Des. Guerrieri Rezende: "Ação direta objetivando a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Municipal nº 4.471/2011. O ato normativo dispõe sobre a execução dos serviços de limpeza exterior nas fachadas e vidraças de edifícios no Município de Suzano. O dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem, no caso, efeito de gerar despesas ao Município. Além disso, a matéria tratada na lei impugnada é de polícia administrativa, e as obrigações foram impostas aos particulares, exclusivamente. A lei não fere o princípio constitucional da separação de poderes porque é de iniciativa comum ou concorrente. Ação improcedente, cassada a liminar." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0006247-80.2012.8.26.0000, J. 22.08.2012 destaque adicionado).

Nesse sentido, bem pontuou o Ilustre Representante do Ministério Público:

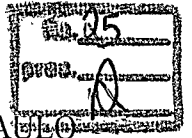
"A Lei Municipal nº 8.008, de 22 de abril de 2013, "exige, em agências bancárias, presença de agente de segurança nas áreas de autoatendimento".

A obrigação é do respectivo estabelecimento bancário.

Não decorre da lei qualquer imposição de atuação administrativa que não seja aquela decorrente de seu ordinário poder de polícia.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



A lei impugnada não coacta a atuação administrativa, ao contrário, disciplina aspecto relativo para melhoria e segurança e atendimento aos usuários.

A medida imposta pela lei atende ao interesse público, pois se trata de medida de prevenção e auxílio à segurança de seus usuários.

Trata-se de iniciativa exercida dentro do escopo de tutelar os interesses dos munícipes." (fls. 120/121 destaque adicionado)

Em suma, com a devida vênia, a Lei nº 8.008/2013, que "exige, em agências bancárias, presença de agente de segurança nas áreas de autoatendimento", não apresenta nenhum vício de inconstitucionalidade, porquanto como acima fundamentado a norma trata de matéria de competência legislativa municipal não privativa do Poder Executivo Local e, além disso, não importa em criação de despesas ao erário.

Ante o exposto, julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Roberto Mac Cracken

Relator Designado



VOTO 18.771

Comarca: São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0100335-76.2013.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Jundiaí.

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí.

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR

Pelo meu voto, não prospera a pretensão deduzida na petição inicial.

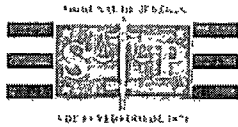
Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade voltada em face da Lei Municipal nº 8.008, de 22 de abril de 2013, de iniciativa parlamentar, promulgada pela Presidência da Câmara dos Vereadores, após a rejeição do veto integral do chefe do Poder Executivo, que impõe a presença de agente de segurança nas áreas de autoatendimento das agências bancárias, no âmbito do Município de Jundiaí.

Dispõe referido ato normativo, *in verbis*:

“Art. 1º. Em toda agência bancária haverá, no mínimo, 1 (um) agente de segurança nas áreas de autoatendimento localizadas no interior da agência, durante todo o período em que esta estiver disponível aos clientes e usuários, inclusive no período noturno e nos finais de semana.

Art. 2º. O descumprimento desta lei implica multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

Parágrafo único. O valor da multa será atualizado, anualmente, em 1º de janeiro, pela variação positiva do



Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, ou outro que o venha substituir.

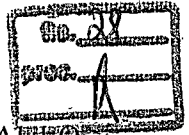
Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

O próprio autor admite que a lei em comentário somente cuidou de regular matéria de interesse predominantemente local, atinente à proteção da segurança de usuários de estabelecimentos bancários, nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelo art. 30, inciso I, da Constituição Federal¹.

E, realmente, já decidiu o Colendo Supremo Tribunal Federal que “é da competência do município legislar sobre medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários, uma vez que tratam de assuntos de interesse local” (v. RE nº 595.408/MG, relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, j. 10/08/2011, DJe 17/08/2011).

Não obstante, não colhe o argumento de que a matéria tratada na legislação aqui impugnada estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, cuja desconsideração teria implicado em violação ao princípio da independência dos Poderes e, por conseguinte, aos artigos 5º e 47, incisos II, XI e XIV, da

¹ “Art. 30. Compete aos Municípios:
I legislar sobre assuntos de interesse local”.



onstituição Estadual².

Segundo o sempre irreprochável escólio de Hely Lopes Meirelles:

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (v. “Direito Municipal Brasileiro”, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733).

No caso vertente, a lei local versou acerca de tema de interesse geral da população, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de iniciativa parlamentar.

² “Art. 5º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XI inicial o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIV praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo”

² “Art. 5º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

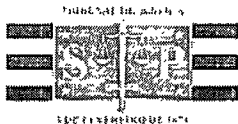
II exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XI inicial o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIV praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Bem de ver que a iniciativa do processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo está perfeitamente delimitada na Constituição Estadual em seus artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta Bandeirante³; em nenhuma daquelas hipóteses, porém, insere-se a matéria versada na legislação municipal ora impugnada, tratando-se, portanto, de questão afeta à competência comum dos poderes Legislativo e Executivo.

Na verdade, da lei impugnada não decorre qualquer obrigação ao Município de Jundiaí, exceto aquela relativa ao exercício do poder de polícia, que lhe é ínsito; não se trata, portanto, à evidência, de matéria sujeita à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, situando-se na iniciativa comum ou concorrente.

³ “Art. 24 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX;

3 organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

(...)

Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

XVII enviar à Assembléia Legislativa projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;

XVIII enviar à Assembléia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos;

(...)

Art. 144 Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...)

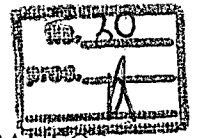
Art. 166 Lei de iniciativa do Poder Executivo isentará do imposto as transmissões 'causa mortis' de imóvel de pequeno valor, utilizado como residência do beneficiário da herança.

Parágrafo único A lei a que se refere o 'caput' deste artigo estabelecerá as bases do valor referido, de conformidade com os índices oficiais fixados pelo Governo Federal.

(...)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

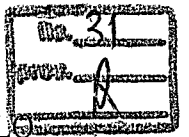


Nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos, ante a necessidade de utilização de recursos materiais e humanos, destinados ao exercício do poder fiscalizatório, implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da Constituição Bandeirante⁴.

Ora, a perene fiscalização das atividades comerciais estabelecidas em seu território insere-se no poder-dever da Administração municipal, que dela não pode furtar-se; assim, não merece acolhida o argumento de que a imposição do dever de colocação de agentes de segurança nas áreas de autoatendimento, localizadas no interior das agências bancárias do Município de Jundiaí, implicaria no aumento de despesa do ente público local, criando novo encargo ao Poder Executivo; tal qual todos os demais estabelecimentos empresariais instalados, a prestação dos serviços bancários deve estar sob permanente fiscalização dos órgãos públicos locais responsáveis, aos quais incumbe verificar o pleno atendimento da legislação de regência, não se podendo então falar na instituição de nova obrigação ao ente público local pela Lei nº 8.008/13; na verdade, como anotado precedentemente, a exigência contida na lei ora contestada dirige-se exclusivamente às agências bancárias, que deverão providenciar a disponibilização da segurança na forma ali prevista, voltando-se, portanto, apenas ao particular e não ao Município.

E, no tocante à obrigação de controlar o atendimento àquela legislação e eventualmente aplicar as penalidades nela previstas, já decidiu esta Corte Paulista que “o dever de fiscalização do

⁴ “Art. 25 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.”



cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem, no caso, efeito de gerar despesas ao Município. Além disso, a matéria tratada na lei impugnada é de polícia administrativa, e as obrigações foram impostas aos particulares, exclusivamente” (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0006247-80.2012.8.26.0000, relator Desembargador Guerrieri Rezende).

Como se vê, a Lei nº 8.008/2013 do Município de Jundiaí não padece dos vícios aduzidos na exordial.

No particular, bem realçou a douta Procuradoria Geral de Justiça que:

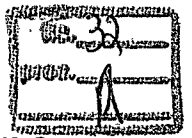
“Deve-se ressaltar, inicialmente, que a lei não tratou de nenhuma matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada ao chefe do Poder Executivo, e tampouco houve violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa.

A matéria sujeita à iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo, por ser **direito estrito**, deve ser **interpretada restritivamente**. Nesse sentido é o entendimento pacífico do Colendo Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 61, § 1º, da Constituição da República, como se infere dos precedentes a seguir:

‘As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.)

(...)

iniciativa reservada, **por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta**



interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...) (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001).' (g.n.)

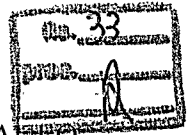
No mesmo sentido os seguintes julgados: ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-10-2006, Plenário, DJ de 17-11-2006; RE 328.896, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 9-10-2009, DJE de 5-11-2009; ADI 2.392-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 28-3-2001, Plenário, DJ de 1º-8-2003; ADI 2.474, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-3-2003, Plenário, DJ de 25-4-2003; ADI 2.638, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-2-2006, Plenário, DJ de 9-6-2006.

As matérias em que há **iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo**, em conformidade com a Constituição do Estado de São Paulo, são indicadas **taxativamente**: (a) criação e extinção de cargos e funções na administração direta ou indireta autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; (b) criação de órgãos públicos; (c) organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública; (d) servidores públicos e seu regime jurídico; (e) regime jurídico dos servidores militares; (e) criação, alteração e supressão de cartórios.

Isso decorre do art. 24, § 2º, ns. 1, 2, 3, 4, 5, 6, da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da própria Carta Estadual (configurando reprodução das diretrizes contidas no art. 61, § 1º, da Constituição da República).

A leitura da lei impugnada permite ver claramente que **ela não trata de nenhum desses assuntos**.

Não há, no caso, qualquer vestígio nem mesmo tênue de desrespeito ao princípio da separação de poderes,



estabelecido no art. 5º da Constituição do Estado (que reproduz o art. 2º da Constituição da República).

Seria possível afirmar a ocorrência de quebra da separação de poderes, caso a lei **interferisse diretamente na gestão administrativa.**

Há interferência **direta do legislador na atividade do administrador**, como tem reiteradamente reconhecido esse Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça, em casos de leis de iniciativa parlamentar que, por exemplo: (a) criam programas de governo a serem seguidos pelo Poder Executivo; (b) impõem ou vedam a prática de atos administrativos (contratos, permissões, concessões, autorizações, etc.); (c) concedem nomes a prédios públicos, praças ou vias públicas; (d) impõem a inserção de informações em comunicados enviados aos municípios relativos ao lançamento de impostos; (e) criam sistemas de controle orçamentário, com imposição de envio periódico de informações do Executivo ao Legislativo, sem que haja correspondência com o modelo previsto na Constituição da República e aplicável por força do princípio constitucional da simetria; entre outros.

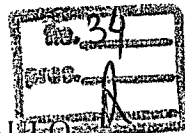
Em síntese: só é possível identificar a ocorrência da quebra do princípio da separação de poderes quando da lei resulta **interferência direta** por parte do legislador na atividade do administrador.

Não é isso o que se verifica no caso em exame.

A Lei Municipal nº 8.008, de 22 de abril de 2013, 'exige, em agências bancárias, presença de agente de segurança nas áreas de autoatendimento'.

A obrigação é do respectivo estabelecimento bancário.

Não decorre da lei qualquer imposição de



atuação administrativa que não seja aquela decorrente de seu ordinário poder de polícia.

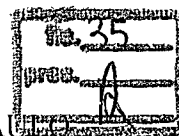
A lei impugnada não coacta a atuação administrativa, ao contrário, disciplina aspecto relativo para melhoria e segurança e atendimento aos usuários.

A medida imposta pela lei atende ao interesse público, pois se trata de medida de prevenção e auxílio à segurança de seus usuários.

Trata-se de iniciativa exercida dentro do escopo de tutelar os interesses dos munícipes.

Aliás, a este respeito, inúmeros são os precedentes desse C. Órgão Especial acerca da constitucionalidade das referidas leis municipais. Basta conferir as seguintes ementas:

'Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 4.682, de 26 de agosto de 2011 do Município de Mogi Guaçu. Possibilidade do Município de legislar sobre instalações de painel opaco entre os caixas e os clientes e câmeras de vídeo no entorno dos estabelecimentos bancários do Município. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por Vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Imposição de sanções em caso de descumprimento pelos estabelecimentos bancários que decorrem de descumprimento de norma de conduta. Irrelevância. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. O Município pode legislar sobre instalações de painel opaco entre os caixas e os clientes e câmeras de segurança no entorno dos estabelecimentos bancários, em favor dos usuários dos serviços, para lhes proporcionar segurança, na esteira, aliás, de precedentes do



próprio Supremo Tribunal Federal A iniciativa do projeto de lei por Vereador em matéria dessa natureza não interfere na organização da Administração, mostrando-se irrelevante que o Executivo, na hipótese, tenha dever de fiscalizar ou impor, em sendo o caso, as sanções correspondentes às infrações. Ao Legislativo cabe editar normas abstratas, gerais e obrigatórias, ainda que voltadas apenas aos bancos e ao Executivo cabe a responsabilidade de executá-las, inclusive com fiscalização e imposição de penas. (ADIN 0276050-06.2011.8.26.0000, Rel. Des. Kioitsi Chicuta, julgamento em 13-06-2012)

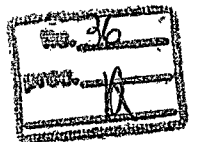
Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 4.384/2009. Ato normativo de iniciativa de vereador, que dispõe sobre a obrigatoriedade de atendimento reservado, bem com vídeo de monitoramento nas agências bancárias no âmbito do Município e dá outras providências - Ausência de vício de iniciativa - Legalidade por se tratar de matéria ligada à segurança pública - Matéria de iniciativa não reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inexistência de ilegalidade do Município na exigência de funcionamento de estabelecimentos bancários condicionado à instalação de equipamentos de segurança - Competência legislativa concomitante do Município - Matéria de interesse local) - Efetiva legitimidade do Município para legislar sobre o tema - Finalidade de proporcionar proteção ao consumidor - Ação julgada improcedente. (ADIN 0318796-20.2010.8.26.0000, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, julgamento em 29-02-2012)'

A matéria é pacífica no âmbito do Colendo 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.

O simples fato da previsão de penalidade para o descumprimento da Lei não caracteriza invasão de área da esfera



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



de competência ou **interferência direta** por parte do legislador na atividade do administrador.

Se eventualmente, será ou não necessária criação de novos cargos de fiscalização, ou mesmo se será ou não necessária 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, a cargo do chefe do Poder Executivo Municipal. E essa avaliação e decisão ocorrerão no âmbito administrativo, não decorrendo diretamente da lei impugnada.

Em suma, a lei impugnada **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**.

Ademais, a discussão sobre a geração de despesa pública extravasa o âmbito estreito do contencioso abstrato, concentrado e direto de constitucionalidade pela introdução de matéria de fato e dependente de prova.

A lei prescreve obrigação, pena de sanções administrativas, ao particular, não se podendo cogitar que do exercício de sua execução e fiscalização derivem despesas novas sem cobertura financeiro-orçamentária, pois a atividade bancária já é precedentemente absorvida pela polícia administrativa preexistente" (v. fls. 118/124).

Aliás, nesse mesmo sentido, além daqueles já mencionados pela digna Procuradoria de Justiça, outros precedentes deste Colendo Órgão Especial, ainda mais recentes, assentaram, na justa medida, que:



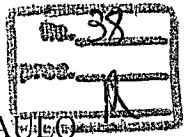
“Ação Direta de Inconstitucionalidade Lei Municipal nº 6.643/20090, de iniciativa da edilidade de Piracicaba Ato normativo de iniciativa de vereador que dispõe sobre a obrigatoriedade de isolamento visual do atendimento dos usuários das agências bancárias no âmbito do Município e dá outras providências Ausência de vício de iniciativa Legalidade por se tratar de matéria ligada à segurança pública Matéria de iniciativa não reservada ao Chefe do Poder Executivo Inexistência de ilegalidade do Município na exigência de funcionamento de estabelecimentos bancários condicionado à instalação de equipamentos de segurança Competência legislativa concomitante do Município Matéria de interesse local Efetiva legitimidade do Município para legislar sobre o tema Finalidade de proporcionar proteção ao consumidor Ação julgada improcedente” (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0061047-58.2012.8.26.0000, relator Desembargador ANTONIO CARLOS MALHEIROS, j. 08/08/2012);

“Ação direta de inconstitucionalidade Ilegitimidade da parte autora Febraban Inocorrência Preliminar rejeitada Lei municipal que exige atendimento reservado em agências e postos bancários Medida que visa a promover a segurança do usuário desses serviços Matéria de interesse local Precedentes deste Órgão Especial Possibilidade de regulação da matéria por lei municipal Norma que não interfere em matéria reservada ao Poder Executivo Ação julgada improcedente” (v. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0381614-08.2010.8.26.0000, relator Desembargador FERREIRA RODRIGUES, j. 13/11/2013).

Em suma, não havia realmente óbice à edição do ato normativo impugnado nos autos, a partir de processo



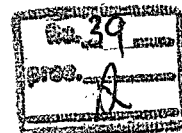
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



legislativo deflagrado perante a Câmara de Vereadores.

Ante o exposto, pelo meu voto, julga-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

PAULO DIMAS MASCARETTI
Desembargador



ADIn nº 0.100.335-76.2013.8.26.000 – São Paulo

Voto nº 30.244

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

(Proc. nº 8008/2013)

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei nº 8.008, de 22.04.13 do Município de Jundiaí de iniciativa parlamentar, que exige, em agências bancárias, a presença de agente de segurança nas áreas de autoatendimento, sob pena de multa diária. Vício de iniciativa na espécie organização administrativa, por fixar sanção e impor ao Executivo a fiscalização do cumprimento de exigência imposta. Descabida imposição parlamentar. Inconstitucionalidade presente.

Ação procedente.

1. Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.008 de 22.04.13**, exigindo em agências bancárias, a presença de agente de segurança nas áreas de autoatendimento.

Sustentou o Prefeito Municipal, em resumo, a inconstitucionalidade dessa exigência por afronta ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. Trata-se de matéria de iniciativa reservada ao Poder Executivo. Patente o vício de iniciativa. Descabido impor ao Município, o dever de fiscalizar as agências bancárias. Sequer indicada a fonte de despesa. Da União a competência para legislar sobre segurança pública. Daí a suspensão liminar e declaração de inconstitucionalidade (fls. 02/09).

Indeferida a liminar (fls. 23), negou-se provimento (fls. 37/39) ao agravo regimental (fls. 29/32). Vieram informações da Casa Legislativa (fls. 42/45). Declinou de sua intervenção o d. Procurador Geral do Estado (fls. 111/112). Opinou a D. Procuradoria de Justiça pela improcedência da ação (fls. 115/124).

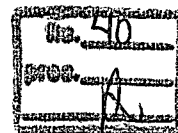
Redistribuiu-se (fls. 127 e 129).

É o relatório.

2. **Procedente a ação.**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito de Jundiaí, da **Lei Municipal nº 8.008, de 22.04.13**, exigindo “*em agências bancárias, presença de agente de segurança nas áreas de autoatendimento*” (fls. 20), com o seguinte teor:

“Art. 1º. Em toda agência bancária haverá, no mínimo, 1 (um) agente de segurança nas áreas de autoatendimento localizadas no interior da agência, durante todo o período em que esta estiver disponível aos clientes e usuários, inclusive no período noturno e nos finais de semana.”

“Art. 2º. O descumprimento desta lei implica em multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais).”

“Parágrafo único. O valor da multa será atualizado, anualmente, em 1º de janeiro, pela variação positiva do Índice Nacional de Preços ao Consumidor INPC calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, ou outro que o venha substituir.”

“Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.” (fls. 20).

Com razão o autor.

A Constituição Federal conferiu aos Municípios competência para **legislar** sobre assuntos de **interesse local** (art. 30, inciso I) e **suplementar** a **legislação federal e estadual** no que couber (art. 30, II).

Possível, assim ao Município, impor medidas que proporcionem segurança à população, como se tem decidido o **Colendo Supremo Tribunal Federal**:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIÇOS BANCÁRIOS. MUNICÍPIOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.” (grifei - AI 768666/AgR/SP · j. de 26.11.13 Rel. Min. ROBERTO BARROSO).

Todavia, a Lei Municipal em apreço, em que pese tratar de assunto relacionado a segurança de usuários de serviços bancários, é dominada pelo **vício de iniciativa**, fere a **independência e separação dos poderes** (“*Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*”) e configura **inadmissível** invasão do Legislativo na esfera Executiva.

A rejeição (fls. 103) do veto do Prefeito do Município de Jundiaí (fls. 92/95), bem como sua promulgação, afetam diretamente seara do Poder Executivo.



Ensinam **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO GONET BRANCO**, ao tratarem da **iniciativa privativa do Presidente da República**, à luz do **art. 61, § 1º, I e II**, da **Constituição Federal**, reserva-se “... *ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre organização administrativa...*” (“Curso de Direito Constitucional” Ed. Saraiva 2013 4.1.1.6. p. 868).

Tal prerrogativa restou distribuída, na **Constituição Bandeirante**, por vários incisos do parágrafo segundo de seu **art. 24** (“**Artigo 24, § 2º** *Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre*”), sendo o mais pertinente ao caso dos autos, o **incisos I** (“**I** *criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração*”) e se completa com o **art. 47** (“**artigo 47** *Compete privativamente ao Governador, além das outras atribuições previstas nesta Constituição*”) em seus incisos **II** (“**II** *exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*”) e **XIV** (“**XIV** *praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*”), de observância necessária no âmbito Municipal também por imposição da **Carta Paulista (art. 144** “**Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.**”).

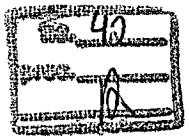
Ora, por **organização administrativa** segundo **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, deve ser entendida aquela que “... *resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.*” (“Manual de Direito Administrativo” Ed. Atlas 2012 p. 447).

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELY LOPES MEIRELLES**:

“*Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.” (grifei “Direito Municipal Brasileiro” 2013 17ª ed. Ed. Malheiros Cap. XI 1.2. p. 631).*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Embora não se admita interpretação extensiva de regra de exceção (“*Matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo taxativamente previstas nos arts. 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, da Constituição Estadual, não comportando qualquer ampliação, máxime por decorrência da atividade do legislador local*” ADIn nº 0.035.438-64.1998.8.26.0000 Rel. Des. **PAULO DIMAS MASCARETTI**), **não** é possível restringir essa ressalva constitucional retirando dela a amplitude lá assegurada. A ela deve ser conferido o âmbito constitucional compatível com o prestígio à prerrogativa de Poder. Assim, não é a repercussão, a pertinência ou a conveniência e oportunidade da norma ou a ausência de custos em sua implementação, o critério a ser observado no exame em questão inconstitucionalidade.

E a abrangência dela **reserva absoluta de iniciativa** é firmada pelas decisões do **Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo** na apreciação de ADIn's contra leis locais de iniciativa parlamentar, com semelhantes disposições.

Identificou-se **inconstitucionalidade**, por **vício de iniciativa** na espécie **organização administrativa**, exatamente por **fixar** a regra local **sanção** e, conseqüentemente, **impor** ao Executivo a **fiscalização** do cumprimento de exigência estabelecida, e o conseqüente **lançamento** de sanções na hipótese de descumprimento, v.g. na Lei nº 12.342/10, de Ribeirão Preto, ao obrigar bares, restaurantes e estabelecimentos similares a instalarem dispensadores de fio dental (ADIn nº 0.444.822-63.2010.8.26.0000 v.u. j. de 23.02.11 Rel. Des. **CORRÊA VIANNA**); na Lei nº 6.897/08 de Presidente Prudente, ao proibir o uso e consumo de cigarros e assemelhados em bares, restaurantes, lanchonetes e afins (ADIn nº 0.222.712-88.2009.8.26.0000 v.u. j. de 30.09.09 Rel. Des. **A. C. MATHIAS COLTRO**); na Lei nº 2.447/10, de Santa Cruz do Rio Pardo, ao vedar o uso de cerol ou qualquer material cortante em linhas e fios utilizados para empinar pipas (ADIn nº 0.305.037-86.2010.8.26.0000 j. de 16.02.11 Rel. Des. **RIBEIRO DOS SANTOS**); e na Lei nº 4.488/11, de Suzano, ao estabelecer prazo máximo para atendimento aos usuários das agências bancárias e demais estabelecimentos de crédito localizados naquele Município (ADIn nº 0.027.899-56.2012.8.26.0000 22.08.12 Rel. Des. **SAMUEL JUNIOR**), dentre inúmeros outros julgados;

Importante enfatizar que, em todos esses casos, o vício reside, sobretudo, na **ingerência administrativa** (cria funções e amplia obrigações ao poder de polícia municipal), caracterizada por imposição parlamentar de realizações materiais da Administração (fiscalização e apurar infrações lançando sanções).

Assim já decidi neste **Colendo Órgão Especial** em caso análogo:



“A norma questionada, na parte considerada hirta pelo nobre Relator, ao impor multas pelo descumprimento de determinações atribuídas aos proprietários de animais domésticos ou canis e gatis (...) criou, direta e inquestionavelmente, para o Município, a obrigação de fiscalizar e impor o cumprimento delas caracterizando inequívoca interferência na administração pública...” (grifei ADIn nº 0.148.704-04.2013.8.26.0000 p.m.v. j. de 29.01.14).

E ainda,

“Incide em vício de iniciativa a norma Municipal guerreada, haja vista que invade esfera da gestão administrativa.”

“Isto porque, foi o Projeto de Lei proposto pelo Poder Legislativo. Após regular aprovação do texto, embora sem a sanção do Sr. Prefeito, a Câmara Municipal promulgou a referida norma.”

“Evidentemente, a Câmara Municipal, ao propor e aprovar a norma editou ato que gera obrigações e deveres para os órgãos executivos do Município, sendo estas, inclusive, de forma abstrata.”

“Dessa forma, não há como não reconhecer que a norma guerreada violou os artigos 5º, 37, e 47, II e XIV, todos da Constituição Estadual.” (grifei

ADIn nº 990.10.163283-7 v.u. j. de 25.04.12 Rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS).

A norma questionada, ao exigir a presença de agente de segurança nas áreas de autoatendimento de instituições bancárias, **impondo** penalidade aos estabelecimentos descumpridores dessa regra, **cria**, direta e inquestionavelmente, ao Poder Executivo, a **obrigação** de fiscalizar e impor o cumprimento dela caracterizando, **data maxima venia**, inequívoca interferência na administração pública (amplia obrigações ao órgão municipal responsável pelo exercício do poder de polícia), gerando, ainda mais no caso dos autos, consequentemente, despesas (ônus ao erário, sem a necessária indicação da fonte de custeio), na medida em que o cumprimento da lei, como posto, demanda recursos materiais e humanos.

Há inadmissíveis **atribuições** aos órgãos municipais. A fiscalização, de que a imposição de sanção é decorrência necessária, representa inequívoca criação de função nova à Administração municipal. Representa ampliação de atribuições peculiares ao exercício do poder de polícia local.

Parecer da Consultoria Jurídica da Casa Legislativa, já apontava, ainda que por outro motivo, a inconstitucionalidade da norma (fls. 88 e 96).

Como aqui já se decidiu em situação semelhante, trazida pela própria Casa Legislativa:



“A exigência legal, de resto, viola o princípio da razoabilidade. É notório e dispensa maiores considerações que há postos de auto-atendimento no interior de agências bancárias, assim como em áreas contíguas. Mas há também em locais bem distantes das agências. Há aqueles instalados em centros comerciais, ou em postos de abastecimento de combustíveis, ou ainda no interior de estabelecimentos escolares e de hospitais. A lei nada esclarece a respeito e também não esclarece o período no qual seria necessária a presença física de um vigilante uniformizado nas proximidades dos locais de auto-atendimento. Isso seria necessário apenas durante o expediente bancário, ou também na alta madrugada? Não dá para saber. Em realidade, trata-se de diploma legal motivado por boas intenções, mas de resultados desastrosos, pois a consequência mais lógica da imposição das sanções nela previstas seria a gradativa desativação dos postos de auto-atendimento, em prejuízo dos usuários.” (ADIn nº 0200032-41.2011.8.26.0000 p.m. de v. de 26.10.11 Rel. Des. CAMPOS MELLO fls. 52/53).

Por outro lado, ainda que se entendam mínimas ou inexistentes as despesas, **inaceitável** manter norma municipal de iniciativa parlamentar criando atribuições ao Poder Executivo.

Tal é o caso dos autos.

Mais não é preciso acrescentar.

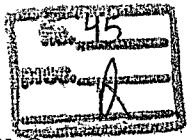
Diante dos aludidos vícios de inconstitucionalidade invalida-se **integralmente** a **Lei Municipal nº 8.008**, de 22 de abril de 2013, por afronta aos arts. 5º, 24, § 2º, I, 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição Estadual.

3. Julgo procedente a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Relator
(assinado eletronicamente)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	16	Acórdãos Eletrônicos	ROBERTO NUSSINKIS MAC CRACKEN	879A4A
17	29	Declarações de Votos	PAULO DIMAS DE BELLIS MASCARETTI	89508D
30	35	Declarações de Votos	GETULIO EVARISTO DOS SANTOS NETO	897B9F

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 0100335-76.2013.8.26.0000 e o código de confirmação da tabela acima.