



**CONSULTORIA JURÍDICA**

**PARECER Nº 413**

**PROJETO DE LEI Nº 12.412**

**PROCESSO Nº 78.202**

De autoria do Vereador **ROMILDO ANTONIO DA SILVA**, o presente projeto de lei veda utilização de equipamentos portátil de comunicação por clientes em áreas de agências, postos e correspondentes de instituições financeiras onde haja retirada de numerário.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04.

É o relatório.

**PARECER:**

A proposta em estudo, em que pese o intento nela contido, se nos afigura inconstitucional.

**DA INCONSTITUCIONALIDADE:**

O presente projeto busca vedar a clientes a utilização de equipamento portátil de comunicação em agências, postos e correspondentes de instituições financeiras, nas áreas onde haja retirada de numerário.

Desta forma, fere o princípio constitucional da repartição de competências entre os entes federativos, porquanto a propositura tem como objeto tema de direito civil, que é privativo da União (art. 22, I, CF), não cabendo nenhuma possibilidade de suplementação ao município.

Para corroborar com esse entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade referente à proibição do uso de aparelhos de telefonia móvel



Câmara Municipal  
**Jundiaí**  
SÃO PAULO

ou rádio de comunicação no interior das agências bancárias instaladas no Município, que assim decidiu:

***Inconstitucionalidade – Ação Direta – Lei Municipal – Proibição de uso de telefone celular no interior de agências bancárias – Lei de iniciativa legislativa – Matéria reservada ao Poder Executivo – Violação aos princípios de harmonia e separação dos poderes e à regra do art. 144 da Constituição Estadual – Infração também ao princípio da razoabilidade – Ação procedente.*** (juntamos cópia)

Assim, em face do exposto, sob o espectro jurídico, o projeto apresenta óbices insanáveis, posto que malfez princípios constitucionais caros ao Estado democrático de Direito, ao mitigar o princípio da separação dos poderes.

**DA COMISSÃO:**

Face o disposto no inciso I, do art. 139, do R.I., sugerimos tão somente a oitiva da Comissão de Justiça e Redação.

L.O.M.).

**QUORUM:** maioria simples (art. 44, “caput”,

Jundiaí, 13 de novembro de 2017.

**Fábio Nadal Pedro**  
Procurador-Geral

*Ronaldo Salles Vieira*  
**Ronaldo Salles Vieira**  
Procurador Jurídico

*Elvis Brassaroto Aleixo*  
**Elvis Brassaroto Aleixo**  
Estagiário de Direito

*Júlia Arruda*  
**Júlia Arruda**  
Estagiária de Direito

25



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº  
\*03693858\*

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**ACÓRDÃO**

**Ementa: Inconstitucionalidade – Ação Direta – Lei Municipal – Proibição de uso de telefone celular no interior de agências bancárias - Lei de iniciativa legislativa – Matéria reservada ao Poder Executivo – Violação aos princípios de harmonia e separação dos poderes e à regra do art. 144 da Constituição Estadual – Infração também ao princípio da razoabilidade – Ação procedente.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0323871-40.2010, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SUZANO, sendo requerido PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO:

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por maioria de votos, julgar a ação procedente.

O Prefeito do Município de Suzano ajuizou a presente ação direta, com pedido de liminar, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.386, de 22 de junho de 2010, de iniciativa parlamentar, que dispôs sobre a proibição do uso de aparelhos de telefonia móvel (celulares) ou rádio de comunicação (Nextel ou similares) no interior das agências bancárias instaladas no Município.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Sustentou que a lei impugnada afronta a Constituição Bandeirante, por violar o princípio da legalidade insculpido em seus artigos 23 e 111. Alegou que diante da fixação de penalidade financeira (multa), a matéria se equipara à legislação tributária e, por conseqüência, não pode ser objeto de lei ordinária, mas sim de lei complementar, conforme previsão do artigo 35, parágrafo único, I, da Lei Orgânica do Município. E A Constituição Estadual também prevê que somente pode ser tratada por meio de lei complementar (artigo 23, item "9"), cujo projeto tem tramitação administrativa diversa. Apontou a vulneração dos princípios da independência dos poderes e autonomia municipal (artigos 5º e 144 da Constituição Estadual). Afirmou que o assunto é de competência da União, bem ainda somente poderia ser disciplinado por lei complementar, e jamais objeto de propositura pelo Legislativo local. Assim, a promulgação da lei em tela extrapolou os limites de competência de alçada parlamentar para enveredar por assuntos afetos exclusivamente à União Federal. Asseverou, ainda, com apoio em jurisprudência colacionada, que a lei de iniciativa parlamentar usurpou órbita de competência do Chefe do Executivo, em patente vício de iniciativa legislativa. Anotou outro fator que leva ao reconhecimento da inconstitucionalidade da norma legal em questão, a saber, o aspecto orçamentário, uma vez que tratou a questão de forma genérica, não estimando os custos, violando o artigo 25 da Constituição Paulista. Pleiteou a concessão de liminar para suspender a eficácia da lei impugnada e a procedência da ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.386/10.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

A inicial veio acompanhada dos documentos de fls. 14/29 e, distribuída a este Relator, foi deferida a liminar requerida para suspender a eficácia do referido diploma legal até o pronunciamento do C. Órgão Especial, com a determinação do processamento da presente ação direta de inconstitucionalidade (fls. 31).

Sobrevieram informações da Câmara Municipal (fls. 41/92), com a juntada de cópia do processo legislativo, a afastar o vício acenado no despacho de fls. 31.

A Fazenda Pública do Estado de São Paulo, por intermédio de seu Procurador Geral, afirmou não ter interesse no feito por ser a matéria versada de interesse exclusivamente local (fls. 94/96).

Em seu Parecer de fls. 60/66, a Douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela improcedência da ação.

É o relatório.

A presente ação direta, proposta pelo Prefeito de Guarulhos, questiona a validade constitucional da seguinte norma jurídica:

**LEI Nº 4386/10**

Dispõe sobre a proibição do uso de aparelhos de telefonia móvel (celulares) ou rádio de comunicação (Nextel ou similar) no interior das agências bancárias instaladas no Município de Suzano, e dá outras providências.

**Projeto de Lei nº 150/2010**

**Autoria: Ver. Rafael Franchini Garcia**



**PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**VER. ISRAEL SAMPAIO DE LACERDA FILHO,**  
Presidente da Câmara Municipal de Suzano, no uso de suas atribuições legais e conforme o disposto no artigo 45, §5º, da Lei Orgânica do Município;

Faz saber que a Câmara Municipal de Suzano aprova e ele promulga a seguinte lei:

Art. 1º. Fica proibido o uso de aparelhos de telefonia móvel (celulares) ou rádio de comunicação (Nextel ou similar) no interior das agências bancárias instaladas no Município de Suzano.

Parágrafo único – A proibição a que se refere o “caput” deste artigo destina-se aos setores onde estiverem localizados os caixa eletrônicos e demais caixa de pagamentos e recebimentos junto ao público.

Art. 2º. As agência bancárias deverão providenciar placas indicativas com o número da Lei Municipal que determina a proibição, conforme estabelecido no artigo anterior.

Art. 3º. A inobservância ao disposto nos artigos anteriores acarretará aos titulares das agências bancárias a aplicação, sucessiva, de:

I – multa no valor correspondente a 100 (cem) Unidades Fiscais do Município (UFMs);

II – multa no valor correspondente a 200 (duzentas) Unidades Fiscais do Município (UFMs), em caso de reincidência;

III – suspensão das atividades, por até 30 (trinta) dias, em caso de nova reincidência;



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

IV – cassação em definitivo do Alvará de Licenciamento, em caso de nova reincidência.

Parágrafo único – A fiscalização e aplicação das infrações mencionadas nos incisos I, II, III e IV deste artigo ficarão a cargo do Poder Executivo Municipal.

Art. 4º. As despesas decorrentes do disposto nesta Lei correrão por conta de verbas próprias do orçamento, suplementadas, se necessário.

Art. 5º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Presidência da Câmara Municipal de Suzano, em 21 de junho de 2010.

A ação é procedente porque a legislação municipal analisada criou despesa pública sem apontar os recursos públicos indispensáveis para a sua execução.

Por disposição do artigo 4º supracitado, as despesas decorrentes da lei em apreço serão custeadas pelas verbas do orçamento, e, se necessário, suplementadas.

Com isto, o diploma legal reputado inconstitucional acabou por criar despesas com a fiscalização sem indicar a fonte de recursos para tal fim.

A ausência de indicação dos recursos necessários afronta o disposto no artigo 25 da Constituição Bandeirante, eis 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, e ainda o artigo



**PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

176, I da mesma Constituição, estabelecendo vedação a início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual.

Ademais, nos termos do previsto no inciso III, foi prevista a suspensão das atividades bancárias, em caso de reincidência na inobservância ao disposto nos artigos anteriores, o que perturba o funcionamento do sistema bancário nacional.

Segundo o disposto no artigo 48, inciso XIII, da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especificamente sobre: matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações.

Comentando tal dispositivo legal, anota Eduardo Salomão Neto que isso afirma inicialmente dois pontos: (i) a atividade das instituições financeiras e as matérias a ela correlatas (crédito, moeda e câmbio) não podem ser disciplinadas por Estados ou Municípios, mas apenas pela União, e (ii) essa disciplina deve ser feita por lei. E acrescenta, em nota de rodapé, que tal não exclui a participação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central na disciplina de tais matérias (in Direito Bancário, São Paulo:Atlas, 2005, p. 82).

E ao Conselho Monetário Nacional, órgão federal, integrante da administração federal direta, foi outorgada pela Lei nº 4.595/64 (artigo 4º), dentre outras, a seguinte competência, a ser exercida segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da





**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

República: regular a constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras, bem como a aplicação das penalidades previstas (inciso VIII).

Estas eram as razões expostas pelo ilustre relator sorteado que, tendo se aposentado, não mais pôde assinar o acórdão. A elas se acrescentam os fundamentos seguintes, relativos à razoabilidade da lei. Esta não tem utilidade alguma para evitar crimes, servindo apenas para prejudicar clientes inocentes dos bancos que tiverem necessidade de usar o celular quando estiverem dentro das agências e para criar atritos entre os funcionários encarregados da vigilância do seu cumprimento e os usuários dos serviços bancários. Uma vez que é absurdo supor que comparsa de eventual assaltante passe o dia dentro da agência para comunicar ao segundo as características de quem retirar grandes quantias em dinheiro e que o autor direto do assalto, em virtude dos avisos, pratique crimes em série nas proximidades do mesmo estabelecimento, basta que o comparsa saia do banco ao mesmo tempo em que a vítima para que a indicação seja feita com a mesma eficiência de comunicação por celular. Além disso, se o cliente necessitado de usar o celular sair da agência para praticar o ato vedado, expõe-se mais facilmente ao roubo do próprio celular, prática criminosa também bastante comum. Nula, portanto, a possibilidade de a lei questionada evitar a prática de crimes, enquanto ela cria incômodo ao consumidor de serviços bancários. Há violação evidente ao princípio da razoabilidade consagrado pela Constituição Federal, aplicável às leis estaduais e



**PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**


municipais por força do disposto no art. 144 da Constituição Estadual, que também é, dessa forma, infringido pela lei em discussão.

Pelo exposto, julga-se procedente a ação.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ ROBERTO BEDRAN (Presidente), CARLOS DE CARVALHO, LUIZ PANTALEÃO, DAVID HADDAD, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, ANTÔNIO CARLOS MALHEIROS, ARMANDO TOLEDO, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, JOSÉ SANTANA, JOSÉ REYNALDO, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, GUILHERME G. STRENGER, CAMPOS MELLO, ELLIOT AKEL, SAMUEL JÚNIOR e OCTÁVIO HELENE (relator sorteado) com votos vencedores e BARRETO FONSECA, XAVIER DE AQUINO, RENATO NALINI (com declaração de voto), ROBERTO MAC CRACKEN (com declaração de voto) e CAETANO LAGRASTA com votos vencidos

São Paulo, 3 de agosto de 2011.

**JOSÉ ROBERTO BEDRAN**  
Presidente



**MAURÍCIO VIDIGAL**  
Relator designado



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**VOTO Nº: 11042**  
**ADIN. Nº: 0323871-40.2010.8.26.0000**  
**COMARCA: SÃO PAULO**  
**RQTE. : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SUZANO**  
**RQDO. : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO**

**DECLARAÇÃO DE VOTO**

Pelo meu voto, em que pese o culto e erudito posicionamento dos Nobres Desembargadores com votos vencedores, ouso discordar do entendimento da Douta Maioria.

Com o devido respeito ao posicionamento adotado pelo Culto e Nobre Desembargador Relator, Doutor Octavio Helene, que julgou procedente ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Suzano, com pedido liminar, visando a suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 4.386, de 22 de junho de 2010, de iniciativa da Edilidade do Município de Suzano, a qual “Dispõe sobre a proibição do uso de aparelhos de telefonia móvel (celulares) ou rádio de comunicação (Nextel ou similar) no interior das agências bancárias instaladas no Município de Suzano, e dá outras providências”, ouso, respeitosamente, discordar do seu entendimento, que “... julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.386, de 22 de junho de 2020, do Município de Suzano.”



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

De plano, importante destacar que a determinação da lei municipal, que *“Dispõe sobre a proibição do uso de aparelhos de telefonia móvel (celulares) ou rádio de comunicação (Nextel ou similar) no interior das agências bancárias instaladas no Município de Suzano, e dá outras providências”*, **não** se confunde com norma de competência privativa da União. Os artigos 22, incisos VI e VII, e 192 da Constituição da República – com a redação oferecida pela Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, que revogou todos os seus incisos, com o devido respeito, estão fora do prisma da lei combatida.

Assim, compete privativamente à União legislar sobre o denominado sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais, além de política de crédito, câmbio, seguros, transferência de valores, bem como os princípios do sistema financeiro nacional.

No caso em apreço, a lei trata especificamente da questão física dos estabelecimentos, em nada interferindo na matéria reservada à União.

O Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal, em Incidente de Inconstitucionalidade de Lei em Mandado de Segurança, nº 130.486.0/0-00, em que foi recorrente a Nobre 5ª (Quinta) Câmara de Direito Público e recorrido o Prefeito do Município de Guariba, em caso análogo, referente à segurança dos estabelecimentos bancários, tendo como Relator Designado o Culto Desembargador Marcus Andrade, por maioria de votos, bem decidiu que:

“INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE EM MANDADO DE SEGURANÇA – Lei municipal que determina instalação de portas eletrônicas de segurança individualizada nas agências e postos de serviços bancários – Competência constitucional referente às instituições financeiras – Inaplicabilidade – Artigos 22, incisos VI e VII, e 192, da Constituição da República – com redação dada pela



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, fora do enfoque da lei impugnada – Norma local que trata especificamente da questão física dos estabelecimentos, em nada interferindo na matéria reservada à União – Inaplicáveis, ainda, os artigos 49 e 51, da Constituição Federal e, conseqüentemente, do artigo 144, da Constituição Estadual – Tema da segurança sobre o qual o Município tem atribuições concomitantes com as da União e do Estado – Improcedência.” (os grifos não constam do original)

Por ser de rigor, em tal contexto, obrigatória a abordagem sobre o tema segurança, pois a própria lei deixa às claras que as providências a serem adotadas têm a finalidade de aumentar a segurança dos clientes das agências bancárias localizadas no Município de Suzano, sendo que o Município, em tal seara, tem atribuições concomitantes com as da União e do Estado. Em suma, a proibição do uso de aparelhos de telefonia celular ou rádio de comunicação, nas áreas internas das agências se refere ao peculiar interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição Federal) não se vislumbrando, afronta aos textos Constitucionais, Estadual ou Federal.

Não se pode negar que tudo aquilo dentro do proporcional e razoável, hodiernamente, que vise prestigiar a segurança, evitando-se o destacado número de crimes que são praticados contra usuários das agências bancárias, sem aviltamento dos parâmetros legais próprios, sempre deve ser prestigiado. Em tal contexto, na verdade, se está protegendo o cliente do banco, que nada mais é do que um consumidor, com todos os direitos próprios.

Em tal contexto, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Apelação nº 994060768709 (5755955100) da sua Colenda 2ª (Segunda) Câmara de Direito Público, com julgamento datado de 27/02/2007, por votação unânime, com irretocável precisão, bem decidiu que:



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“MANDADO DE SEGURANÇA. Estabelecimento Bancário. Equipamento de segurança. Instalação de câmeras externas com monitoração por determinação de Lei Municipal. Legalidade por se tratar de matéria ligada à segurança pública. Competência legislativa do Município. Art. 30, inciso I e II, da CF. Inadmissibilidade da pretensão para que seja declarada a inconstitucionalidade da referida lei em sede de ação mandamental. Decadência não configurada. Inexistência de ato abusivo ou ilegal a ser atacado. Denegação da segurança. Recurso não provido.”

E, ainda, no bojo do referido v. Acórdão foi destacado, com acerto, que:

“Observa-se que não existe interferência do legislador municipal em matéria de competência exclusiva da União, pois o sentido da lei municipal não é interferir na instituição financeira, mas cumprir o dever do Estado em preservar a ordem pública, conferindo segurança local.

O Legislador Municipal, atento ao fato de que, não raras as vezes, os municípios estão a mercê da ação da criminosa, e ancorado no dever de garantir segurança pública, agiu de forma preventiva. Assim, agiu dentro de sua competência legislativa (interesse local) e dentro de seu dever legal (segurança pública, a qual é, além de atividade de vigília e repressiva, também preventiva).

Ademais, a obrigatoriedade da instalação de câmeras externas como equipamento de segurança em agências bancárias encontra amparo nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, porquanto a atividade do apelante é uma atividade perigosa, tanto que a jurisprudência é unânime na responsabilização civil por indenização às pessoas em assaltos a banco.” (os grifos não constam do original)

Ainda, ressalta-se que a jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça vem, reiteradamente, decidindo pela possibilidade quer de leis municipais, quer de leis estaduais, definirem procedimentos de segurança. Nesse sentido:

“CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ESTABELECEMENTOS BANCÁRIOS. EQUIPAMENTO DE SEGURANÇA. CONFRONTO DE LEI ESTADUAL COM FEDERAL. INOCORRÊNCIA.



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

LEGISLAÇÃO CONCORRENTE. PRECEDENTES. É cabível recurso especial para resolver conflito entre lei local e lei federal, sem que haja necessidade de declarar, ou não, a sua inconstitucionalidade. 2. A Lei Paulista nº 11.571/96 não confronta com a Lei Federal 7.102/83, visto que aquela regulamentou matéria afeta à sua competência e de estrito interesse estadual. 3. Inexiste ilegalidade do Estado ou Município na exigência de funcionamento de estabelecimentos bancários condicionado à instalação de equipamentos de segurança, visto que não há interferência com as leis federais que regulam as instituições financeiras. 4. Não há invasão de competência, por ser esta concorrente, tendo em vista que não se está alterando matéria relativa ao sistema financeiro, mas, sim dispondo sobre questão de segurança pública, consoante autorização constitucional (arts. 34, III e 144, da CF/88). 5. Precedentes das egrégias 1ª e 2ª Turmas desta Corte Superior. Recurso Especial provido." (REsp 400.728-PR, 1ª T., recorrente: Estado do Paraná, Recorrida: Federação Bras. Ass. de Bancos - FEBRABAN, Rel. Min. José Delgado, j. 14.04.2002). (os grifos não constam do original)

Também não se vislumbra afronta ao art. 48, inciso XIII da Constituição Federal, uma vez que a lei local não disciplinou a respeito de matéria financeira, cambial e monetárias, instituições financeiras e suas operações, mas somente postura municipal referente a medidas de segurança em benefício dos consumidores bancários.

No que diz respeito à alegação de que o diploma legislativo, em tela, implica despesa para o Município, é de se bem ver que os custos da implantação dos equipamentos recairão sobre as agências bancárias, sem constar qualquer espécie de ônus para a Administração.

Apesar do artigo 25 da Constituição do Estado deixar claro a vedação à sanção de projeto de lei que implique a criação ou aumento de despesas públicas, sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis. No caso em apreço, não se percebe a criação ou aumento de despesas públicas, uma vez que as despesas na lei em questão, são integralmente destinadas às instituições financeiras,



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

como bem deixou registrado o Nobre Representante do Ministério Público (“21. *Tampouco se denota violação ao art. 25 da Constituição Estadual porque a lei local não cria encargo financeiro novo ao Poder Executivo na medida em que a fiscalização dos estabelecimentos bancários pelo Município já é existente.*”)

Aliás, com o devido respeito, não seria mesmo o caso de declarar-se a inconstitucionalidade da lei por suposta violação ao art. 25 da Constituição do Estado, que veda a criação ou aumento de despesa sem indicação, no projeto de lei, da respectiva fonte de receitas, pois, a exigência prevista na lei em exame de proibição de aparelhos de telefonia móvel e rádio de comunicação 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.

Desta forma, com a devida vênia, respeitado o entendimento do Nobre e Culto Desembargador Relator, declarar-se a inconstitucionalidade da lei com amparo no art. 25 da Constituição do Estado, significaria contrariar a própria função essencial do Poder Legislativo, consistente na edição de leis, sendo que, no caso, as despesas existentes, de pequeno porte, serão das instituições financeiras e não do Poder Público.

No mais, não se pode negar que a lei impugnada também visa a proteger e qualificar a relação de consumo, também no prisma segurança, em face da prestação de serviços proporcionada pelas instituições financeiras situadas no Município de Suzano.

Tanto é verdade que, no Código do Consumidor, a proteção da vida, saúde e segurança do consumidor veio ditada, prioritariamente, pelos arts.





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

8º, 9º e 10, embora outros dispositivos, da mesma lei consumerista, também guardem tal preocupação específica. Observe-se, nesse sentido, que os arts. 12 a 17, cuidando do fato do produto e do serviço também trazem como preocupação a incolumidade e a segurança do consumidor. De igual modo, o art. 65, afóra outros, que, mesmo que indiretamente, concorrem para a proteção de tais valores. (vide: “Código de Defesa do Consumidor Interpretado” de Vidal Serrano Nunes Júnior e Yolanda Alves Pinto Serrano, Editora Saraiva, 2ª edição, 2005, São Paulo, pág. 42).

Deve imperar, à luz do art. 14 do Código do Consumidor, o dever de segurança no local onde se opera a relação de consumo. Na verdade o estabelecimento bancário deve garantir a segurança de seus clientes enquanto realiza a prestação de serviços.

Desta forma, a lei impugnada, com certeza, oferece um maior grau de segurança aos seus clientes que travam relação de consumo com as instituições financeiras situadas no Município de Suzano, Estado de São Paulo.

De rigor, também destacar, em tal contexto, o primoroso voto da lavra do Culto e Nobre Desembargador Ruy Coppola, acolhido pelo Colendo Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, por votação unânime, julgou em 02 de fevereiro de 2011, improcedente ação direta de inconstitucionalidade de nº 0422133-25-2010, que, com o brilhantismo que lhe é peculiar, em bem lançada emenda, restou registrado:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal de Nova Odessa. Obrigação de instalação de sistema de monitoramento por câmeras de vídeo nas instituições bancárias do Município, disciplinando penalidades na hipótese de descumprimento. Alegação de afronta a dispositivos da Constituição Estadual e Federal. Inexistência de ilegalidade do Município na exigência de funcionamento de



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

estabelecimentos bancários condicionado à instalação de equipamentos de segurança, pela não interferência com as normas constitucionais que regulam as instituições financeiras. Precedentes do STF no sentido da competência do Município para, mediante Lei, obrigar as instituições financeiras a instalar dispositivos de segurança em suas agências. Matéria de interesse local. Legitimidade do Município para legislar sobre o tema, limitando-se a disciplinar assunto de interesse municipal, com objetivo de proporcionar proteção à coletividade consumidora. Ação improcedente.”

De registro, que o Excelso Supremo Tribunal Federal já decidiu sobre a competência do Município para legislar sobre temas que traduzem em interesse local.

O Ministro Celso de Mello, ao julgar o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 312050, de Mato Grosso do Sul, assim ementou o Acórdão:

“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 de segurança, tais como portas eletrônicas ou câmaras filmadoras, sem que o exercício dessa atribuição institucional, fundada em título constitucional específico (CF, art. 30, I), importe em conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central do Brasil. Precedentes.”

Na fundamentação do Voto o eminente Ministro assentou, depois de citar votos no mesmo sentido dos Ministros Carlos Velloso, Gilmar Mendes e Nelson Jobim, que:

“Também não vislumbro, no texto da Carta Política, ao contrário do que sustentado pela parte ora recorrente, a existência de obstáculo constitucional que possa inibir o exercício, pelo Município, da típica



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atribuição institucional que lhe pertence, fundada em título jurídico específico (CF, art. 30, I), para legislar, por autoridade própria, sobre a instalação de dispositivos de segurança em geral (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) destinados a tornar efetiva a proteção dos próprios empregados do banco, dos munícipes, dos freqüentadores e demais usuários dos estabelecimentos mantidos pelas instituições financeiras.

Na realidade, o Município, ao assim legislar, apóia-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 a 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 (JOSÉ NILO DE CASTRO, “Direito Municipal Positivo”, p. 294, item n. 3.2, 3ª ed., Del Rey, 1996; HELY LOPES MEIRELES, “Direito Municipal Brasileiro”, p. 464/465, item n. 2.2, 13ª ed., Malheiros, 2003, v.g.) e enfatiza, em igual sentido, a jurisprudência dos Tribunais, notadamente a desta Suprema Corte (RE 208.383/SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – RE 240.406/RS, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v.g.).

Ainda, observa-se outro v. Acórdão do mesmo Ministro Celso de Mello, nos autos de Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 347717/RS, por votação unânime, restou decidido que:

“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 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



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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.”

O Nobre Desembargador Ruy Coppola, no v. Acórdão acima citado, com destacada precisão, bem deixa registrado que:

“Entendo, na linha das razões precedentemente expostas, que a controvérsia ora em exame foi adequadamente resolvida com fundamento no princípio da autonomia municipal, que representa, como sabemos, no contexto de nossa organização político-jurídica, uma das pedras angulares sobre as quais se estrutura o edifício institucional da Federação brasileira.

A nova Constituição da República, promulgada em 1988, prestigiou os Municípios, reconhecendo-lhes irrecusável capacidade política como pessoas integrantes da própria estrutura do Estado Federal brasileiro, atribuindo-lhes esferas mais abrangentes reservadas ao exercício de sua liberdade decisória, notadamente no que concerne à disciplina de temas de seu peculiar interesse, associados ao exercício de sua autonomia.

Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica (“Direito Municipal Brasileiro”, p. 80/82, 6ª Ed./3ª tir., 1993, Malheiros):

**“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria**



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição da República. Há pois, um **minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município**, e para cuja utilização **não depende** a Comuna de **qualquer delegação** do Estado-membro.”(grifei)

Essa mesma orientação já era perfilhada por SAMPAIO DORIA (“Autonomia dos Municípios”, in Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, vol. XXIV/419-432, 1928), cujo magistério – exposto sob a égide de nossa primeira Constituição republicana (1891) – bem ressalvada a extração constitucional dessa insuprimível prerrogativa político-jurídica que a Carta Federal, ela própria, atribuiu aos Municípios.

Sob tal perspectiva, e como projeção concretizadora desse expressivo postulado constitucional, ganha relevo, a meu juízo, no exame da presente controvérsia, a garantia da autonomia fundada no próprio texto da Constituição da República.

A abrangência da autonomia política municipal – que possui base eminentemente constitucional (só podendo, por isso mesmo, sofrer as restrições emanadas da própria Constituição da República) – estende-se à prerrogativa, que assiste ao Município, de “legislar sobre assuntos de interesse local” (CF, art 30, I), tal como o fez, em benefício da segurança geral de sua população, o Município de Campo Grande/MS.

Tenho para mim – ao reconhecer que existe, em favor da autonomia municipal, uma “garantia institucional do mínimo intangível” (PAULO BONAVIDES, “Curso de Direito Constitucional”, p. 320/322, item n. 7, 12ª Ed., 2002, Malheiros) – que o art. 30, inciso I, da Carta Política não autoriza a utilização de recursos hermenêuticos cujo emprego – tal como ora postulado pela FEBRABAN – possa importar em grave vulneração à autonomia constitucional dos Municípios, especialmente se se considerar que a Constituição da República criou, em benefício das pessoas municipais, um espaço mínimo de liberdade decisória que não pode ser afetado, nem comprometido, em seu concreto exercício, por interpretações que culminem por lesar o mínimo essencial inerente ao conjunto (irredutível) das atribuições constitucionalmente deferidas aos Municípios.

Em suma: entendo que o diploma legislativo do Município em referência reveste-se de plena legitimidade jurídico-constitucional, pois, longe de dispor sobre controle de moeda, política de crédito, câmbio, segurança e transferência de valores ou sobre organização, funcionamento e atribuições de instituições financeiras, limitou-se, ao contrário, a disciplinar, em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, veiculando normas



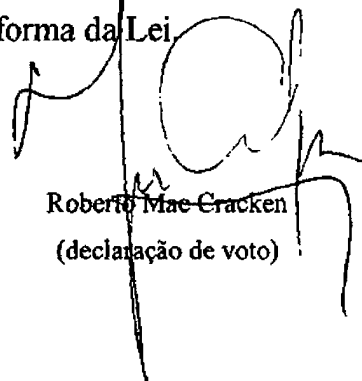
## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pertinentes à adequação dos estabelecimentos bancários a padrões destinados a propiciar melhor atendimento e proteção à coletividade local.”

Desta forma, não se pode negar que tudo aquilo dentro do proporcional e razoável que vise prestigiar a segurança, evitando-se o destacado número de crimes que são praticados contra usuários das agências bancárias e instituições financeiras, sem aviltamento dos parâmetros legais próprios, sempre deve ser prestigiado. Não se pode negar, também, que a lei municipal em questão vem a prestigiar interesses da própria Entidade autora, a medida em que procura evitar eventuais ações criminosas, também, com certeza, em benefício das agências bancárias ali instaladas, prestigiando, inclusive e especialmente, a melhoria da qualidade das relações de consumo existentes entre a instituição financeira e seus clientes.

Ante o exposto, com profundo e destacado respeito, ousou divergir do erudito e culto entendimento da Nobre e Douta Maioria, para o fim de julgar improcedente a presente ação, revogada a liminar concedida a início, restando as custas fixadas na forma da Lei



Roberto Mac Cracken  
(declaração de voto)



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
ÓRGÃO ESPECIAL

**VOTO Nº 19.150**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI Nº  
0323871-40.2010 – SÃO PAULO**

**Autora: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SUZANO**

**Réus: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
SUZANO**

Vistos etc.

Respeitado o entendimento da Douta Maioria, meu voto considerava improcedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei.

Tenho sustentado, no âmbito deste Colendo Órgão Especial e sem obter a concordância da Douta Maioria, que o Município brasileiro é hoje *entidade federativa*. Como tal, dispõe de competência intensificada e ampliada.

A orientação mais conservadora inibe o Município de exercitar atribuições de seu exclusivo interesse, como se o fato de haver o constituinte erigido a entidade a *membro da Federação* não implicasse em alteração alguma de seu *status*.

Esta é mais uma das ações diretas de inconstitucionalidade que não lograriam êxito, prevalecesse a concepção mais consentânea com a vontade fundante explicitada em 1988. O Município de SUZANO editou a Lei Municipal nº 4.386/10, de 22.06.2010, dispondo sobre a proibição do uso de aparelhos de telefonia móvel (celular) ou rádio de comunicação (Nextel ou similar) no interior das agências bancárias do Município.

Entendeu o PREFEITO DE SUZANO que a Lei Municipal nº 4.386/10 tem vício de iniciativa e, segundo



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

o requerente, afronta os artigos 5º, 22, 23, 29, 111 e 144 da Constituição do Estado.

Sem razão, contudo.

O projeto de lei, de iniciativa do Vereador RAFAEL FRACHINI GARCIA foi regularmente sancionado e promulgado pela CÂMARA DO MUNICÍPIO DE SUZANO.

Acompanho, uma vez mais, a lúcida manifestação da Ilustrada Procuradoria Geral de Justiça, da lavra do Procurador Sérgio Turra Sobrane.

A matéria versada no diploma não se insere em qualquer daquelas de iniciativa reservada ao Executivo. Nem se sacrificou o princípio já bastante relativizado da separação de poderes. Nenhuma a interferência direta do Parlamento nas atribuições cometidas pelo ordenamento à chefia do Executivo local. Aliás, a reserva de competência legislativa a um poder que não tem essa atribuição, mas a exerce de forma anômala, à luz do princípio dos freios e contrapesos, deve ser objeto de restritiva exegese.

Efetivamente, a Lei Municipal nº 4.386/10, atacada pelo PREFEITO não cria nem altera cargos ou incrementa despesas para a MUNICIPALIDADE DE SUZANO. Tampouco prospera a alegação de haver afronta a ato jurídico perfeito e desproporcionalidade da edição desta lei municipal.

As consequências materiais da implementação da norma recairão sobre as agências bancárias. Nada está a se exigir da Municipalidade, gestora do dinheiro do povo.

Se a lei não obriga a Municipalidade a despender recursos públicos para o seu efetivo cumprimento, não há violação do preceito contido no artigo 25 da Constituição do Estado. A competência do Parlamento já foi bastante reduzida com a visão estreita dos órgãos aferidores da incompatibilidade normativa com a ordem fundante e sobre pouco ao Município senão





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

legislar sobre assuntos de interesse local. Embora a supressão do adjetivo *peculiar* tenha sido observado pela doutrina e jurisprudência, toda a exegese que sua inserção na ordem anterior propiciou é válida como raciocínio jurídico e conteúdo de argumentação.

No mais, tema análogo já foi apreciado no âmbito da Suprema Corte, a quem incumbe a guarda precípua da Constituição. Para o Ministro Celso de Mello, *“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”*<sup>1</sup>.

Nesse mesmo sentido:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. AGÊNCIAS BANCÁRIAS. TEMPO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO. LEI MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. O Município tem competência para legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias. 2. Imposição de multa de 5% do valor corrigido da causa. Aplicação do art. 557, § 2º, c/c arts. 14, inc. II e III, e 17, inc. VII, do Código de Processo Civil.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> AI 347.717/RS, 31.05.2005. No mesmo sentido, RE 312.050/MS, 5.4.2005, Rel.Min. CELSO DE MELLO.

<sup>2</sup> STF, AI 709.974 AgR/MT, Primeira Turma, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, D.J. 27.10.2009. No mesmo sentido, AI 747.245 AgR/SC, Segunda Turma, Rel. Min. EROS GRAU, D.J. 23.06.2009.



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

EMENTA: CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. AGÊNCIAS BANCÁRIAS. INSTALAÇÃO DE SANITÁRIOS. LEI MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. PRECEDENTES. RECURSO QUE NÃO IMPUGNA TODOS OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. O Município tem competência para legislar sobre a instalação de sanitários nas agências bancárias.<sup>3</sup>

Nesse mesmo sentido é a jurisprudência desse Colendo Órgão Especial:

*"INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE EM MANDADO DE SEGURANÇA - Lei municipal que determina instalação de portas eletrônicas de segurança individualizada nas agências e postos de serviços bancários - Competência constitucional referente às instituições financeiras Inaplicabilidade - Artigos 22, incisos VI e VII, e 192, da Constituição da República - com a redação dada pela Emenda Constitucional n° 40, de 29 de maio de 2003, fora do enfoque da lei impugnada - Norma local que trata especificamente da questão física dos estabelecimentos, em nada interferindo na matéria reservada à União - Inaplicáveis, ainda, os artigos 49 e 51, da Constituição Federal e, conseqüentemente, do artigo 144, da Constituição Estadual - Tema da segurança sobre o qual o Município tem atribuições concomitantes com as da União e do Estado - Improcedência."<sup>4</sup>*

No mais, acolhidos os sólidos argumentos do Ministério Público.

<sup>3</sup> STF, AI 453.178 AgR/SP, Primeira Turma, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, D.J. 13.12.2006.

<sup>4</sup> Incidente de Inconstitucionalidade de Lei em Mandado de Segurança n° 130.486.0/0-00 - Órgão Especial - Comarca de Guariba - Desembargador Relator MARCUS ANDRADE - Data do Julgamento: 30.08.2006.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL

Enfim, a salutar providência adotada pelos edis de Suzano está conforme com a orientação de uma Carta Republicana que, não por acaso, é cognominada *Cidadã*. Garantir que muitos dos princípios acolhidos no pacto sejam implementados no âmbito do município. Lugar onde as pessoas vivem, pois ninguém mora na União, nem no Estado. Mora na cidade. Agora convertida em uma entidade federativa de hierarquia ontologicamente indistinta em relação às demais.

Um pacto que assegura profusão de direitos fundamentais, deixando válvula aberta para o ingresso de tantos outros, por via de interpretação ou por tratados e acordos firmados pelo Brasil, que confere a eles imediata e automática aplicação, que defende o consumidor, não poderia se indispor com legislação garantidora da fruição de direitos indiscutíveis e sufragados de maneira explícita e enfática.

Por estes fundamentos, meu voto julgava improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade de lei.

  
**RENATO NALINI**