



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2014.0000232776

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 ROBERTO MAC CRACKEN, vencedor, EVARISTO DOS SANTOS, vencido, RENATO NALINI (Presidente), SAMUEL JÚNIOR, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN, EROS PICELI, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES E PÉRICLES PIZA.

São Paulo, 2 de abril de 2014

ROBERTO MAC CRACKEN
RELATOR DESIGNADO

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 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 17.063

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 ORÇAMENTO 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.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 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:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 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 vênia, 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.

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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:

"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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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." (fls. 118/120 –



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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 clientes e câmeras de segurança no entorno dos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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)

“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 -



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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:

"(...) 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

adicionado)

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGÊNCIAS BANCÁRIAS. TEMPO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO. COMPETÊNCIA. MUNICÍPIO. ART. 30, I, CB/88. FUNCIONAMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. ARTS. 192 E 48, XIII, DA CB/88. 1. O Município, ao legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas em seu território, exerce competência a ele atribuída pelo artigo 30, I, da CB/88. 2. A matéria não diz respeito ao funcionamento do Sistema Financeiro Nacional [arts. 192 e 48, XIII, da CB/88]. 3. Matéria de interesse local. Agravo regimental improvido.” (RE 427463 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Primeira Turma, julgado em 14/03/2006 – destaque adicionado)

“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,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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 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."**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

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.

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)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

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