



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 032/2018

Projeto de Lei nº 088/2018, que “Torna obrigatória a instalação de dispositivos de segurança nas partes internas e externas das agências e nos postos de serviços e instituições financeiras, localizadas no Município de Sant'Ana do Livramento”. Constitucionalidade.

Trata-se de solicitação de parecer, pela Vereadora Maria Helena Duarte, acerca do Projeto de Lei nº 088/2018, que “Torna obrigatória a instalação de dispositivos de segurança nas partes internas e externas das agências e nos postos de serviços e instituições financeiras, localizadas no Município de Sant'Ana do Livramento”. Devidamente autuado e rubricado até fls. 10. Recebido para parecer em 28/08/2018.

A Constituição Federal de 1988 afirma que cabe ao Município legislar sobre assuntos de interesse local:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

As exigências impostas no PL têm por escopo conferir maior segurança aos estabelecimentos elencados, seja aos seus empregados e bens, seja ao público em geral, não dizendo respeito ao funcionamento do Sistema Financeiro ou à segurança pública, mas à proteção interna da instituição bancária, local de atendimento à respectiva clientela e ao público em geral.

Sobre o tema, inclusive, há entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. LEI N.º 4.701, DE 06 DE OUTUBRO DE 2009. INSTALAÇÃO DE PAINÉIS OPACOS NAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS E INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DO MUNICÍPIO. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE A INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA EM ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. PRECEDENTES DO STF E DO STJ. Dispondo o Município de competência para exigir, mediante lei formal, a instalação de equipamentos de segurança em estabelecimentos bancários, conforme posição firmada pelos Tribunais Superiores, não se afigura inconstitucional a Lei n.º 4.701, de 06 de outubro de 2009, que torna



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

obrigatória a instalação de painéis opacos nas agências bancárias e instituições financeiras do Município de Bento Gonçalves, especialmente quando a atual estrutura organizacional do Município apresenta condições de suportar as atribuições de fiscalização e eventual sancionamento impostas pela norma. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70038024204, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Redator: , Julgado em 18/10/2010) [grifo nosso]

Cabe ainda colacionar o entendimento esboçado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos dos julgados a seguir transcritos:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 4.344, de 29 de abril de 2010, do Município de Contagem/MG, que obriga agências bancárias a instalarem divisórias entre os caixas e o espaço reservado para os clientes que aguardam atendimento. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, cuidando, tão somente, de impor obrigações a entidades privadas, quais sejam, as agências bancárias do município, que deverão observar os padrões estabelecidos na lei para a segurança e o conforto no atendimento aos usuários dos serviços bancários, de modo que o diploma em questão não incorre em vício formal de iniciativa. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que os municípios detêm competência legislativa para dispor sobre segurança, rapidez e conforto no atendimento de usuários de serviços bancários, por serem tais matérias assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, Constituição Federal), orientação ratificada no julgamento da Repercussão Geral no RE nº 610221-RG, de relatoria da Ministra Ellen Gracie (DJe de 20/08/10). Precedentes. 3. Agravo regimental não provido (ARE 756.593 AgR/MG, STF, Primeira Turma, Rel. min. Dias Toffoli, j. em 16/12/2014)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA DETERMINAR A INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE SEGURANÇA EM INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Agravo de instrumento contra decisão que não admitiu recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, inc. III, alíneas a, c e d, da Constituição da República. 2. O recurso inadmitido tem como objeto o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Rio



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

*Grande do Sul: "ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. BANCOS. PORTAS GIRATÓRIAS. AÇÃO ANULATÓRIA. AUTOS DE INFRAÇÃO. LEI MUNICIPAL Nº 7.494/94. Legalidade dos autos de infração lavrados pelo Município de Porto Alegre contra o Banco ABN AMRO Real S.A. por não ter este dado cumprimento ao que determina a LM nº 7.494/94, que exigira a instalação de equipamentos de segurança nas instituições financeiras localizadas na Capital. Constitucionalidade da referida lei municipal afirmada por esta Corte Estadual e pelo STF. Inocorrência de invasão à competência reservada à União. Razoabilidade da determinação de sua instalação 'em todos os acessos destinados ao público', abrangendo as portas de acesso às referidas ante-salas. Diante da inércia da instituição financeira em cumprir os comandos legais, correta a aplicação das penalidades previstas no édito municipal mediante a sua autuação em procedimento que atendeu ao devido processo legal. Honorários de advogado, incidentes sobre o valor atribuído à causa pela própria autora, que, consoante os balizadores inscritos no art. 20, § 3º, do CPC, não se mostram exacerbados. Precedentes do STF e deste TJRS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. APELAÇÃO DESPROVIDA" (fl. 24). 3. A decisão agravada teve como fundamento para a inadmissibilidade do recurso extraordinário a circunstância de estar o julgado recorrido em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (fl. 110). 4. O Agravante alega que teriam sido contrariados os arts. 5º, inc. II e VII, 30, inc. I, 37, 48, caput e inc. XIII, 144, § 1º, 163, inc. V, e 192, inc. IV, da Constituição da República (fl. 68). Argumenta que "a Constituição Federal não atribuiu ao Município competência para legislar sobre segurança de estabelecimentos bancários - mas admite, com efeito, a suplação da legislação federal" (fl. 73). Afirma, também, que "a matéria a respeito da segurança dos estabelecimentos bancários com especificação dos equipamentos que devem ser instalados é regida por Lei Federal própria, a saber a Lei nº 7.2102/83 (...) Logo, descabe suplementação por lei municipal, no caso e quanto a instalação de portas de segurança nas áreas especiais de auto-atendimento" (fl. 73). Analisada a matéria posta à apreciação, DECIDO. 5. Razão jurídica não assiste ao Agravante. 6. **O Supremo Tribunal Federal assentou que o Município tem competência para legislar sobre equipamentos de segurança (portas eletrônicas)***



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

em estabelecimentos bancários. Nesse sentido: "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"(RE 312.050-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 6.5.2005, grifos nossos). "CONSTITUCIONAL. BANCOS: PORTAS ELETRÔNICAS: COMPETÊNCIA MUNICIPAL. C.F., art. 30, I, art. 192. I. - Competência municipal para legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município: exigência, em tais edificações, de certos componentes. Numa outra perspectiva, exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados ao atendimento do público, para segurança das pessoas. C.F., art. 30, I. II. - R.E. conhecido, em parte, mas improvido" (RE 240.406, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 27.2.2004, grifos nossos). E ainda AI 429.070, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 12.8.2005; e AI 347.717, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 5.8.2005. Dessa orientação jurisprudencial não divergiu o acórdão recorrido. 7. Pelo exposto, nego seguimento a este agravo (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) (AI 765.514/RS, STF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 08/05/2012)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL. ESTABELECIMENTOS PORTADORES DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. INSTALAÇÃO DE PAINEL OPACO ENTRE OS CAIXAS E OS CLIENTES EM ESPERA. PREQUESTIONAMENTO. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADE BANCÁRIA. INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE. INOCORRÊNCIA DE



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

*USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL. VÍCIO DE INICIATIVA. REEXAME DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INVIABILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. O requisito do prequestionamento é indispensável, por isso que inviável a apreciação, em sede de recurso extraordinário, de matéria sobre a qual não se pronunciou o Tribunal de origem. 2. A simples oposição dos embargos de declaração, sem o efetivo debate acerca da matéria versada pelo dispositivo constitucional apontado como malferido, não supre a falta do requisito do prequestionamento, viabilizador da abertura da instância extraordinária. Incidência da Súmula n. 282 do Supremo Tribunal Federal, verbis: é inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada na decisão recorrida, a questão federal suscitada. 3. **Os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I, da CF), tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários.** (Precedentes: RE n. 610.221-RG, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 20.08.10; AI n. 347.717-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJ de 05.08.05; AC n. 1.124-MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, 1ª Turma, DJ de 04.08.06; AI n. 491.420-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, 1ª Turma, DJ de 24.03.06; AI n. 574.296-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ 16.06.06; AI n. 709.974-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lucia, 1ª Turma, DJe de 26.11.09; AI n. 747.245-AgR, Relator o Ministro Eros Grau, 2ª Turma, DJe 06.08.09; RE n. 254.172-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, 2ª Turma, DJe de 23.09.11, entre outros). 4. Deveras, para se chegar a conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido – como deseja o recorrente – quanto à ocorrência de vício de iniciativa no diploma municipal (Lei n. 1.933/09), necessário seria o reexame da legislação local que o orientou, o que inviabiliza o extraordinário, a teor do Enunciado da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal, verbis: “por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 694298 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 04/09/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-186 DIVULG 20-09-2012 PUBLIC 21-09-2012)*

"1. A hipótese dos autos versa sobre a validade de lei municipal que dispõe sobre o tempo de espera de clientes em filas de bancos. O acórdão entendeu pela constitucionalidade da Lei 3.975/99 do Município de Chapecó. 2. Este Tribunal, no julgamento do RE 610.221, de minha relatoria, reconheceu a existência da repercussão geral da matéria para que os efeitos do art. 543-B do CPC possam ser aplicados. Esta Corte firmou entendimento no sentido de que os municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Nesse sentido: AC 1.124- MC, rei. Min. Marco Aurélio, 1a



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Turma, DJ 04.08.2006; Al 491.420-AgR, rei. Min. Cezar Peluso, 1a Turma, DJ 24.03.2006; Al 709.974-AgR, rei. Min. Cármen Lúcia, 1a Turma, DJe 26.11.2009; RE 432.789, rei. Min. Eros Grau, 1a Turma, DJ 07.10.2005; Al 347.717-AgR, rei. Min. Celso de Mello, 2a Turma, DJ 05.08.2005; Al 747.245-AgR, rei. Min. Eros Grau, 2a Turma, DJe 06.08.2009; Al 574.296, rei. Min. Gilmar Mendes, 2a Turma, DJ 16.06.2006; RE 559.650, rei. Min. Carlos Britto, DJe 02.12.2009. O acórdão recorrido não divergiu desse entendimento. 3. Ante o exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário. Com base nessa decisão, julgo prejudicados os pedidos de ingresso como amici curiae formulado pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro (Petição STF 31.299/2010 - fls. 133-135) e pela Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN (Petição STF 40.545/2010 - fls. 155-163)." (RE 610221 / SC, Min. ELLEN GRACIE, DJe 15/10/2010)

Vale ainda colacionar o magistério do Desembargador Vasco Della Giustina, em seu livro "Controle de Constitucionalidade das Leis", 2ª edição, editora Livraria do Advogado, 2006, p.70:

"A Câmara Municipal é o órgão legiferante do Município, a quem compete votar as leis municipais, tendo por base as Cartas Maiores da União e do Estado e a própria Lei Orgânica municipal.

O art. 30 da Carta Magna discrimina a competência legislativa do município, onde se sobressai a de "legislar sobre assunto de interesse local" e a de "suplementar a legislação federal e estadual no que couber", dentro do espaço que lhe foi constitucionalmente assegurado, respeitados os ditames e as normas da Constituição Federal".

Salvo entendimento diverso, não se verifica qualquer inconstitucionalidade material, estando evidenciado o interesse local do Município. Também não se verifica qualquer vício de iniciativa, já que o Poder Legislativo Municipal não invadiu a esfera de competência privativa do Executivo, uma vez que o PL não gera despesas para os cofres públicos, bem como não criou novos serviços a impactar a Administração Municipal.

Por fim, a título sugestivo, considerando a necessidade de gastos por parte dos estabelecimentos financeiros para a implantação das medidas previstas, com a finalidade de que os gastos sejam minorados, sugere-se a redução do prazo de 6 (seis) meses do armazenamento das imagens, previstos no inciso III do art. 2º do PL, citando-se como exemplo a redação da Lei Estadual nº 15.105/2018, que "Estabelece normas de segurança para proteção e defesa da integridade física, moral e patrimonial do consumidor de serviços de natureza bancária, financeira, de crédito ou securitária fornecidos no mercado de consumo no Estado do Rio Grande do Sul"¹.

¹ Art. 6º [...]. b) equipamento que permita gravação simultânea e ininterrupta das imagens geradas por todas as câmeras do estabelecimento durante o horário de atendimento externo e quando houver movimentação de numerário no interior do estabelecimento de forma que se tenham sempre armazenadas no equipamento de controle as imagens das últimas 72 (setenta e duas) horas; [grifo nosso]



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Isto posto, s.m.j., o parecer, de caráter opinativo², é pela constitucionalidade do PL nº 088/2018.

Sant'Ana do Livramento, 29 de agosto de 2018.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

² STF. MS 24073.