



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PARECER Nº 313

PROJETO DE LEI Nº 238/21 E SEU SUBSTITUTIVO – PAULO MODAS – DISPÕEM SOBRE A OBRIGATORIEDADE DAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS DISPONIBILIZAREM AGENTES DE SEGURANÇA PRIVADA JUNTO AOS TERMINAIS DE CAIXAS ELETRÔNICOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Trata-se de projeções protetivas aos direitos do consumidor, acompanhadas de justificativa.

De proêmio, não há de ser suscitada e placitada afronta ao princípio federativo e aos preceitos do artigo 24, incisos V e VIII, e § 3º, da Constituição da República e artigo 275 da Constituição do Estado de São Paulo, vez que as matérias podem ser tratadas suplementarmente pelo Município de Ribeirão Preto, regulando questão de interesse predominantemente local, máxime ao artigo 30, incisos I e II, da indigitada Carta Magna.

Colima essa teleologia o art. 55, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor, delineando insertos aos assuntos de interesse local os relativos à proteção do consumidor: *in litteris*

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal **e os Municípios** fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, **no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias**

A Constituição da República e, por simetria, a Constituição Bandeirante e a Lei Orgânica do Município são todos harmônicos, sendo incabível, pois, interpretá-los de forma fragmentária.

Nesses lindes de reflexões, veja-se o que escreve a pena abalizada do Ministro da Corte Maior, Dr. Eros Grau (Reclamação n. 6.568, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJe 25.9.2009): *ipsis litteris*

“(…) a Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é despreendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é”.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Demais, o Supremo Tribunal Federal ressoa em unívoco que o ente municipal tem competência para legislar sobre direito do consumidor, em especial sobre:

- (1) o horário do comércio local;
- (2) o tempo máximo de cliente em fila de espera;
- (3) a obrigação de instalar equipamentos destinados a proporcionar ao consumidor segurança (*exempli gratia*, portas eletrônicas e câmeras de segurança) e conforto (instalações sanitárias, fornecimento de cadeiras de espera e colocação de bebedouro).

Precedentes do Excelso Pretório:

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. NORMAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS QUE DISCIPLINAM O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO LOCAL. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA OS ASSUNTOS DE SEU INTERESSE: ART. 30, I, DA CONSTITUIÇÃO. Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Agravo Regimental a que se nega provimento” (AI 622.405-AgR, Relator o Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJe 15.6.2007).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA DE MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADE BANCÁRIA. INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 610.221, da relatoria da ministra Ellen Gracie, reconheceu a repercussão geral da controvérsia sobre a competência dos Municípios para legislar sobre o tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Na oportunidade, esta nossa Casa de Justiça reafirmou a jurisprudência, no sentido de que 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. 2. Agravo regimental desprovido” (RE 254.172-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 23.9.2011, grifos nossos).

“O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes” (AI 347.717-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 5.8.2005).



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

A questão fulcral cá tratada foi posta e joeirada pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quando da análise de quatro ações diretas de inconstitucionalidade, as quais confirmaram a competência desta Casa para legislar sobre a temática:

Primeira. A Lei Municipal nº 12.264/2010, de autoria do então Vereador, hoje Deputado estadual Léo Oliveira, que DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE DIVISÓRIA S ENTRE OS CAIXAS E O ESPAÇO RESERVADO PARA OS CLIENTES QUE AGUARDAM ATENDIMENTO NOS ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. A FEBRABAM (Federação Brasileira dos Bancos) interpôs Ação direta de Inconstitucionalidade (ADI), numerada 0346306-08.2010.8.26.0000, e nos moldes de Acórdão a Ação foi julgada improcedente.

Segunda. A Lei Municipal nº 13.074/2013, de autoria do ex-Vereador, José Carlos de Oliveira (Bebé), que DISPÕE SOBRE O TEMPO DE ATENDIMENTO AO USUÁRIO NOS CAIXAS DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS DENOMINADOS DE HIPERMERCADOS, SUPERMERCADOS OU CONGÊNERES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. A APAS - Associação Paulista de Supermercados ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN, numerada 2067821-02.2014.8.26.0000, e nos ditames de Acórdão a Ação foi julgada improcedente.

Terceira. A Lei Municipal nº 13.074/2013, de autoria do Vereador Lincoln Fernandes, que obriga os estabelecimentos comerciais, não mantidos pelo Município, que possuem sistema de chamada de clientes por meio de painéis eletrônicos, a emitirem senhas impressas pelo método braile e a realizarem chamada por voz, com informação do número da senha e do guichê de atendimento. (...) *Matéria de interesse local, concernente a proteção e defesa do consumidor portador de deficiência, em relação à qual cabe ao Município suplementar a legislação federal, nos limites da competência definida no artigo 30, I e II, da CF. Ação improcedente (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2154938-26.2017.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/12/2017; Data de Registro: 14/12/2017).*

Quarta. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n. 13.995, de 24 de maio de 2017, do Município de Ribeirão Preto – Legislação que estabelece a obrigatoriedade de instalação de dispositivos de áudio junto aos terminais de consultas de preços por código de barras nos estabelecimentos. I. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO – Há interesse local na definição de práticas comerciais no âmbito da proteção da pessoa portadora de deficiência – Medidas de proteção à pessoa portadora de deficiência visual que devem ser adequadas à realidade local – Precedente do E. STF – Atendimento ao princípio federativo (artigo 1º da Constituição do Estado de São Paulo) – Legislação sobre matérias vinculadas a consumo e à proteção das pessoas portadoras de deficiência apenas suplementar, respeitadas as normas federais e estaduais existentes. II. LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL EXISTENTES SOBRE O TEMA – O comando legal "o Poder Público promoverá" tem conteúdo programático, podendo se aperfeiçoar por meio da edição de atos normativos que imponham obrigações a terceiros – A União, ao disciplinar a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor, embora não tenha previsto a instalação de dispositivo de áudio para reprodução sonora do valor nas leitoras de código de barras, não o proibiu – Adoção de medidas que promovam a acessibilidade recomendada no artigo 69 do Estatuto das Pessoas com Deficiência, que tem status de norma constitucional – Legislação impugnada que promove, no âmbito local, as intenções veiculadas nas legislações federal e estadual. III. CONFLITO ENTRE A PROTEÇÃO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA E A LIVRE INICIATIVA – Legislação municipal que tem por objeto específico a proteção da pessoa portadora de deficiência – Matéria comercial regulada de forma secundária, de



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

modo que a lei municipal pode mesmo impor condição que termine por alterar o sentido da legislação federal – Impossibilidade de análise de conflito entre leis infraconstitucionais em sede de controle concentrado de constitucionalidade – Princípio do não-retrocesso – Lei que ampliou a garantia de uma vida digna aos portadores de deficiência – Inocorrência de inviabilização ao exercício da atividade econômica, no caso. IV. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA – A simples ausência de previsão orçamentária específica não seria capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2156531-90.2017.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/05/2018; Data de Registro: 28/06/2018).

E para expurgar qualquer laivo de dúvida, a conspícua Ministra Carmem Lúcia, no Recurso Extraordinário com Agravo nº 665.381, quando do julgamento da Lei do município do Rio de Janeiro que dispõe sobre a adaptação de computador para utilização por pessoas portadoras de deficiência visual em *lan house*, cyber cafés e estabelecimentos similares, assim determinou, conforme ementa nuclear: *in verbis*

“AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DE MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. PRECEDENTES. AGRAVO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDOS”.

Aluda-se também que as presentes proposições se enfeixem no átrio de matérias de competência Legislativa desta Edilidade, porquanto não se inserem no rol 'numerus clausus' do artigo 39 da LOM, do artigo 24, § 2º da Constituição Estadual ou do artigo 61 da Constituição da República.

O objeto destas projeções está em consonância com a Lei Orgânica do Município, cabendo à esta Casa a deliberação sobre a matéria em crivo. Eis o que reza o inc. I, da letra “a”, do art. 8º, da LOM:

“Art. 8º. - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado na letra “b” deste artigo, dispor sobre as matérias de competência do Município e, dentre outras atribuições, especialmente:

a) - COMPETÊNCIA GENÉRICA

I - legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, no que couber;”

No entendimento de Roque Carrazza (Curso de Direito Constitucional Tributário, 3ª edição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991, p. 109):

“interesse dos municípios são os que atendem, de modo imediato, às necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País”.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Celso Ribeiro Bastos (Curso de Direito Constitucional, 19ª edição, São Paulo, Saraiva, 1998) leciona que:

“Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais”.

Embora não se possa elaborar um conceito apriorístico de “interesse local”, é forçoso reconhecer como imperativo categórico o múnus de nossa comuna fazer cessar atos lesivos aos consumidores (grande quantidade) em nossa circunscrição, ainda que tais atos estejam revestidos de repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País (também são recorrentes noutras cidades), sobretudo em se tratando de segurança ao cliente do estabelecimento bancário (Direito do Consumidor).

Lado outro, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo firmou entendimento de que não usurpa a iniciativa do Chefe do Poder Executivo Local projeto de lei que estabeleça obrigações ao setor privado, em especial, no presente caso, de disponibilização de segurança ininterrupta aos usuários dos caixas eletrônicos nas agências bancárias¹: *in verbis*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.788, de 16 de julho de 2015, que "sobre a obrigatoriedade de manutenção de segurança privada, durante 24 horas, em locais em que houver a instalação de Caixas Eletrônicos, em estabelecimentos bancários no Município de Mirassol" – Legislação que trata de tema de interesse geral da população, atinente à proteção da segurança de usuários de estabelecimentos bancários, editada nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal – Inocorrência de vício de iniciativa, haja vista que a norma editada não regula questão estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar, sem incidir em violação ao princípio da separação dos poderes, inserido no artigo 5º da Constituição Estadual – Previsão legal que, ademais, não representa qualquer incremento de despesa, uma vez que a fiscalização das atividades comerciais estabelecidas em seu território insere-se no poder-dever da Administração Pública Municipal – Providência prevista no ato normativo questionado que, na verdade, dirige-se exclusivamente a estabelecimentos privados, não interferindo em atos de gestão e nem criando nova obrigação a órgão da Administração local – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

¹ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2172913-32.2015.8.26.0000; Relator (a): Paulo Dimas Mascaretti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/02/2016; Data de Registro: 16/03/2016



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Em peroração, argua-se que por não gerar gastos ao erário, as matérias também estão em consonância com o art. 195 da Carta Magna, com o art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e com o disposto no art. 25 da Constituição Bandeirante.

Ex positis e mais o que se possa haurir da situação, nosso **PARECER é FAVORÁVEL à aprovação do Projeto de Lei nº 238/21 e de SEU SUBSTITUTIVO**, pugnando que sejam aprovadas em votação plenária desta Egrégia Casa de Leis.

Sala das Comissões, 23 de dezembro de 2021.

ISAAC ANTUNES
Presidente

RENATO ZUCOLOTO
Vice-Presidente

MAURÍCIO VILA ABRANCHES
Relator

JEAN CORAUCI

BRANDO VEIGA