Na Justificativa vislumbra-se que o Vereador autor da proposição elucida que o projeto tem por finalidade auxiliar pessoas que precisam utilizar dos serviços prestados pelas agências bancárias e financeiras do Município que por vezes tem consigo bolsas e assemelhados que dificultam o seu ingresso, pelas portas giratórias. Assim, os compartimentos de guarda volumes poderão manter estes itens em segurança e, ainda, evitar quaisquer tipo de constrangimento aos usuários.

Assim, em primeiro, efetuei pesquisa onde pude verificar a existência de diversas leis em outros municipios a exemplo desta apresentada pelo nobre vereador. Também que o problema de iniciativa acerca de matéria que regulamente os serviços por agências bancárias, que incorporem o direito do consumidor, já se encontra pacificado por decisão do STF, entendendo que esta se encontra dentro do limite de atuação do Poder Legislativo.

Passo a discorrer sobre a temática em questão, sendo assim:

Informa- se que não existe vício de iniciativa, na medida em que as matérias para as quais há iniciativa reservada do Chefe do Executivo são indicadas no art.61 da CR/88 e não corresponde ao conteúdo do projeto de lei. O rol de matérias cuja iniciativa legislativa é reservada é taxativo, e por se tratar de regra de direito estrito, deve ser interpretado restritivamente, conforme posicionamento já pacificado no âmbito do E. STF: MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17497, DJ de 71206;
ADI 776MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 231092, DJ de 151206.

Portanto, resta claro que não há pela apresentação da proposição qualquer violação à regra da separação de poderes, vez que o Poder Legislativo não está *invadindo a esfera da gestão administrativa*, que cabe ao Poder Executivo, e que envolve o *planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.*

Destaca-se a doutrina de Hely Lopes Meirelles, para quem "*todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeit o – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário*" (*Direito municipal brasileiro*, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.712). Mas essa ideia simplesmente não se aplica ao caso em exame.

O projeto em apreço ao prever a necessidade de instalação de "guardavolumes" para os usuários de agências bancárias, não tratou de nenhum tema relacionado ao serviço público municipal. Regulou, exclusivamente, um aspecto circunstancial relativo ao atendimento ao consumidor, usuário de instalações de instituições financeiras, que são, por excelência, entidades de natureza privada. Assim, a instalação de "guardavolumes", exigência prevista na lei em exame, dirige-se às instituições financeiras, e não ao Poder Público local. São aquelas, e não este, que terão despesas – mínimas com a providência de instalação de guarda volumes.

Logo, o projeto apresentado pelo vereador encontra-se dentro da própria função essencial do Poder Legislativo, consistente na edição de leis. Isto com base no art.48 *caput* da CR/88, que fixa as atribuições do Congresso (aplicável por analogia às Câmaras), bem como no art.30 I da CR/88,que confere ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Cita-se a Lei Federal nº. 7102/83, sendo assim:

(...)

Art.1º. É vedado o funcionamento de qualquer estabelecimento financeiro onde haja guarda de valores ou movimentação de numerário, que não possua sistema de segurança com parecer favorável à sua aprovação, elaborado pelo Ministério da Justiça, na forma desta lei. (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995) (Vide art. 16 da Lei 9.017, de 1995)

§1º. Os estabelecimentos financeiros referidos neste artigo compreendem bancos oficiais ou privados, caixas econômicas, sociedades de crédito, associações de poupança, suas agências, postos de atendimento, subagências e seções, assim como as cooperativas singulares de crédito e suas respectivas dependências. (Renumerado do parágrafo único com nova redação, pela Lei nº 11.718, de 2008) §2º. O Poder Executivo estabelecerá, considerando a reduzida circulação financeira, requisitos próprios de segurança para as cooperativas singulares de crédito e suas dependências que contemplem, entre outros, os seguintes procedimentos: (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

I – dispensa de sistema de segurança para o estabelecimento de cooperativa singular de crédito que se situe dentro de qualquer edificação que possua estrutura de segurança instalada em conformidade com o art. 2º desta Lei; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

II – necessidade de elaboração e aprovação de apenas um único plano de segurança por cooperativa singular de crédito, desde que detalhadas todas as suas dependências; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

III – dispensa de contratação de vigilantes, caso isso inviabilize economicamente a existência do estabelecimento. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)
§3º. Os processos administrativos em curso no âmbito do Departamento
de Polícia Federal observarão os requisitos próprios de segurança para as cooperativas singulares de crédito e suas dependências. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

Art.2º. O sistema de segurança referido no artigo anterior inclui pessoas adequadamente preparadas, assim chamadas vigilantes; alarme capaz de permitir, com segurança, comunicação entre o estabelecimento financeiro e outro da mesma instituição, empresa de vigilância ou órgão policial mais próximo; e, pelo menos, mais um dos seguintes dispositivos:

I equipamentos elétricos, eletrônicos e de filmagens que possibilitem a identificação dos assaltantes;
II artefatos que retardem a ação dos criminosos, permitindo sua perseguição, identificação ou captura; e

III cabina blindada com permanência ininterrupta de vigilante durante o expediente para o público e enquanto houver movimentação de numerário no interior do estabelecimento.
(...)

Art. 6º Além das atribuições previstas no art. 20, compete ao Ministério da Justiça: (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995)

I fiscalizar

os estabelecimentos financeiros quanto ao cumprimento desta lei; (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995)

II encaminhar parecer conclusivo quanto ao prévio cumprimento desta lei, pelo estabelecimento financeiro, à autoridade que autoriza o seu funcionamento; (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995)

III aplicar aos estabelecimentos financeiros as penalidades previstas nesta lei.

Parágrafo único. Para a execução da competência prevista no inciso I, o Ministério da Justiça poderá celebrar convênio com as Secretarias de Segurança Pública dos respectivos Estados e Distrito Federal. (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995)"

Como se percebe, a Lei Federal nº 7102/83 e os artigos acima indicados tratam de requisitos e aspectos relacionados ao sistema de segurança dos estabelecimentos bancários. Essa matéria, de fato, exige tratamento uniforme em todo o território nacional, e, por isso, teria mesmo que estar disciplinada em lei federal. Todavia, não é o que ocorre no que diz respeito às regras relacionadas ao atendimento ao consumidor de serviços bancários, que podem ser veiculadas por meio de lei municipal.

Como é cediço, nosso ordenamento constitucional adotou o regime da repartição constitucional de competências, por meio do qual à União são reservados assuntos de interesse geral, aos Estados os de interesse regional, e aos Municípios os de interesse local. De todo modo, a interpretação das regras constitucionais na matéria deve levar em consideração qual o interesse prevalente, na medida em que toda e qualquer disciplina legislativa sempre traz algum aspecto que é relevante para mais de uma esfera da Federação. Mesmo ciente de que cabe à União editar leis complementares dispondo sobre o sistema financeiro nacional, bem como instituições financeiras e suas operações (art.48 XIII, art.192 red. EC nº 40/03, CR/88), isso não inibe a competência dos Municípios para, mesmo em se tratando de serviços prestados por instituições financeiras, editar normas de interesse local, relacionadas à proteção do consumidor e à qualidade dos serviços prestados (art.30 II da CR/88).
A matéria é pacífica no âmbito do E. STF. Confira-se: RE 312.050, rel. Min. Celso de Mello, DJ 06.05.05; RE 208.383, rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 07.06.99.

Oportuno ainda transcrever a seguinte 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." (STF, REAgR 427463/RO, 1ª T., rel. Min. Eros Grau, j. 14/03/2006, DJ 19052006, PP00015). No julgado acima, ao emitir seu voto, o i. Min. Relator, Eros Grau, formulou as seguintes ponderações:

"(...)

Ao legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas em seu território, o Município exerceu competência a ele atribuída pelo art.30, inciso I, da Constituição do Brasil. A matéria respeita a interesse local do Município, que não se confunde com a atinente às atividades fim das instituições financeiras. Ademais, incluem se no âmbito dos assuntos de interesse local os relativos à proteção do consumidor. Vale mesmo dizer: o Município está vinculado pelo dever de dispor, no plano local, sobre a matéria. A lei municipal não dispôs sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores – art.22 inciso VII, da CB/88. Também não regulou a organização, o funcionamento e as atribuições de instituições financeiras. Limitou-se a impor regras tendentes a assegurar adequadas condições de atendimento ao público na prestação de serviços, por essas instituições, ao consumidor/cliente. Não envolve transgressão da competência reservada ao Congresso Nacional pelo art.48, inciso XIII, da Constituição do Brasil, para dispor sobre matéria financeira e funcionamento de instituições financeiras. Também não diz respeito à estruturação do sistema financeiro nacional, matéria que, nos termos do disposto no art.192 da CB/88, há de ser regulada por lei complementar.

(...)

No mais, devo fazer breve alusão aos argumentos aportados às razões do agravo pelo parecer juntado aos autos, inicialmente observando que a exigência de lei complementar veiculada pelo art.192 da Constituição abrange apenas o quanto respeite à regulamentação da estrutura do sistema. Isso é nítido como a luz solar passando através de um cristal bem polido.

(...)

"Por identidade de razões, os precedentes do E. STF são aplicáveis ao caso em exame. É irrelevante, para o funcionamento da instituição financeira (esse sim objeto de lei federal), a previsão, em lei municipal, de tempo máximo de espera, pelo cliente, em filas de atendimento. É irrelevante também, para o funcionamento do sistema financeiro, a exigência, pela lei local, da "guardavolumes" para atendimento aos clientes. Tais aspectos dizem respeito apenas à qualidade do atendimento ao consumidor dos serviços bancários. Aprimoram o serviço prestado.

São aspectos que revelam interesse local. Podem ser objeto de lei municipal. Entendimento diverso significará contrariedade aos dispositivos constitucionais mencionados acima (art.30 I, art.48 XIII, art.192 red. EC nº 40/03, CR/88), sendo necessário que esse E. Tribunal se manifeste a respeito, inclusive para fins de pré-questionamento. Nesta esteira orienta-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Senão vejamos:

"ATO ADMINISTRATIVO – Poder de polícia – Município de Americana – Estabelecimento bancário – Exigência de local para guarda volumes gratuito, antes da porta de segurança – Competência do município para dispor sobre assuntos de natureza local, suplementando a legislação estadual e federal no que couber, promover o adequado uso e controle da ocupação do solo urbano Artigo 30, incisos I, II e VIII da Constituição Federal – Inocorrência de invasão de competência legislativa da União, para matéria referente ao sistema financeiro Anulatória de autos de infração e imposição de multas improcedente – Recurso desprovido. (Apelação Civil n. 559.0495/ 3 Americana 3ª Câmara de Direito Público Relator: Laerte Sampaio 29/08/06 VUvoton.14.269) RPS.

Em nível superior (nacional), o STJ tem decidido que não há que falar de inconstitucionalidade da normatização municipal do funcionamento das agências e estabelecimentos financeiros.

Gostaria de enfatizar que entendo que a proposição não esta atribuindo obrigação ao executivo, no que pertine ao artigo 4º., haja vista que o Poder Público já tem como responsabilidade fiscalizar as agências bancárias, até mesmo, pelas leis já vigentes. Obviamente, não se estaria falando de uma nova atribuição criada por força do projeto de lei que acabaria por onerar os cofres públicos, o que seria vedado.

Sabe-se que fiscalizar o cumprimento de normas municipais já é inerente ao executivo municipal, logo, não vejo impedimento quanto a este aspecto.

Desta feita, opino pela tese de que a matéria é de interesse local e, portanto, opino pela inexistência de óbices legais ou constitucionais à matéria.

PETRONIO CARDOSO
Chefe da Assessoria Jurídica
OAB24439PR