

## **P A R E C E R**

Nº 0585/2018

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Instalação de armários de guarda-volumes nos estabelecimentos de agências bancárias, bancos e cooperativas de créditos, na área em que antecedem as portas que possuem dispositivos de travamento eletrônico. Análise à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Considerações.

### **CONSULTA:**

Câmara consulente remete para análise de juridicidade projeto de lei, de autoria parlamentar, que trata da instalação de armários de guarda-volumes nos estabelecimentos de agências bancárias, bancos e cooperativas de créditos, na área em que antecedem as portas que possuem dispositivos de travamento eletrônico, no âmbito do Município

### **RESPOSTA:**

Em caráter preliminar, cumpre anotar que o pacto federativo formulado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRB-88) concedeu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e de complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, incisos I e II, CFRB-88). Neste esteio, e em decorrência do exercício de sua autonomia político-administrativa (art. 1º c/c art. 18, CFRB-88), são os Municípios constitucionalmente dotados da prerrogativa de fixar normas voltadas, dentre diversos outros objetivos, à promoção do bem-estar e da segurança da população local. A matéria

de que trata o projeto de lei em exame já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, restando configurado o interesse eminentemente local, que é condição *sine qua non* à configuração da competência legislativa municipal. Vejamos:

"EMENTA: 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 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 n. 347.717- AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJ de 05.08.05).

No entanto, o princípio da predominância de interesses que ampara a competência legislativa municipal não afasta a necessidade de estabelecimento dos limites do interesse local, que deverão ser pautados nos princípios da *razoabilidade* e da *proporcionalidade*. *Razoabilidade* é aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis. Já para uma conduta municipal observar o princípio da *proporcionalidade*, há de revestir-se de tríplice fundamento: o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado (adequação), a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim

público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos (exigibilidade) e as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens (proporcionalidade em sentido estrito).

Sobre o tema assim esclarece o Ministro Gilmar Mendes (in MENDES, Gilmar. Curso de Direito Constitucional. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2012, p. 502):

"A doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada (reserva legal), mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade. Essa nova orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (Gesetzesvorbehalt) no princípio da reserva legal proporcional (Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (Geeignetheit) e a necessidade de sua utilização (Notwendigkeit oder Erforderlichkeit). Um juízo definitivo sobre a proporcionalidade ou razoabilidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (proporcionalidade ou razoabilidade em sentido estrito)".

Eis que, da ponderação entre o grau da intervenção proposta e os objetivos perseguidos pelo legislador, à luz do princípio da proporcionalidade e seus sub-princípios (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), temos que a determinação constante da proposição não pode ser de ordem tal que inviabilize o próprio funcionamento do estabelecimento em questão. Sobre o princípio da proporcionalidade, Maria Sylvia Zanella di Pietro esclarece que

"o poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger; a sua finalidade

não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-se ao bem-estar social; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais" (in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 11ª ed. São Paulo: Atlas. 1999, p. 115).

O presente tema começa a **perder sua validade na medida em que configuram descabida ingerência sobre a livre iniciativa (art. 170, CRFB-88) e a autonomia do gestor empresário, onerando sobremaneira atividade econômica lícita**. Não se deve olvidar que segurança pública é dever prestacional estatal (art. 144, CRFB-88), a ser exercido sobretudo pelas polícias militar e civil, de competência dos Estados, bem como pelas guardas municipais, quando para proteção de bens, serviços e instalações dos Municípios. Deste modo, é absolutamente irrazoável que o poder público, por omissão ou prestação insatisfatória de seus misteres constitucionais, tente transferir tais ônus de forma desmoderada ao particular.

Adiante, para análise da obrigação de instalação de armários de guarda-volumes , no recinto das instituições bancárias, trazemos a lume as decisões abaixo colacionadas:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 3538/2014 DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - EXIGÊNCIA DE INSTALAÇÃO DE SANITÁRIO, BEBEDOURO E GUARDA-VOLUMES EM AGÊNCIA BANCÁRIA E SUPERMERCADO - LIMINAR - REQUISITOS - PRESENÇA EM PARTE.

[...]

O interesse do Município se restringe ao conforto dos usuários dos serviços bancários e de supermercados, clientes ou não, a justificar a determinação de instalação de bebedouro e sanitário, **mas não em relação ao guarda-volumes, que implica em responsabilidade sobre bens de terceiros**.

Neste ponto, portanto, em relação à determinação de

instalação de guarda-volumes, tenho que razão assiste ao peticionário, motivo pelo qual entendo ser necessária a suspensão parcial da norma, considerando, principalmente, a obrigação imposta de guarda de bens que, não necessariamente, se fazem presente nos locais citados.

[...]

Tenho, assim, que estão presentes os requisitos legais, motivo pelo qual defiro em parte a liminar pleiteada, para suspender os efeitos em relação à instalação de guarda volumes." (TJ-MG ADIn 10000140674185000, Relator: Eduardo Machado, Data de Julgamento: 01/03/2015, Órgão Especial)

"APELAÇÃO - EMBARGOS A EXECUÇÃO FISCAL - ESTABELECIMENTO BANCÁRIO - MULTA PELA NÃO COLOCAÇÃO DE GUARDA-VOLUMES NAS AGÊNCIAS DOTADAS DE ACESSO COM DETECTOR DE METAIS - INTERESSE LOCAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

- Ocorrência: Tratando-se de assunto de interesse local, não fere dispositivos constitucionais a Lei Municipal 14.030/05 ao exigir que nas agências onde exista porta com detector de metais seja disponibilizado guarda-volumes para os usuários. Recurso não provido.

[...]

Ao contrário do que pretende fazer crer o apelante, a Municipalidade não invadiu a competência legislativa privativa da União Federal, pois a Lei Municipal nº 14.030/50 não intervém na instituição financeira e sim trata de matéria com repercussão no cotidiano dos usuários que, por não poderem adentrar nas agências bancárias com determinados volumes, necessitam de locais apropriados para armazená-los, evitando-se, também, constrangimento em prováveis situações em que os usuários dos serviços bancários são compelidos a exhibir aos agentes de fiscalização o conteúdo de suas bolsas.

[...]

No presente caso, portanto, age o Município de São Paulo dentro da competência legislativa que lhe foi outorgada,

sendo lícita a determinação de que os estabelecimentos bancários com dispositivos de segurança que impeçam o ingresso no interior da agência com determinados objetos, tenham um lugar disponível para o armazenamento de seus volumes, garantindo-lhes maior conforto.

[...]

Não houve ofensa ao princípio da isonomia, uma vez que a lei igualmente foi dirigida a todas 'as agências bancárias e demais instituições financeiras similares, instaladas no município', sem nenhuma exceção.

Não se configura tampouco afrontado o princípio da razoabilidade, porque é possível cumprir a determinação para atender ao público, ante o lucro auferido com maior número de clientes.

[...]

A legislação municipal, portanto, ao tratar de assunto de interesse local que não se confunde com a atividade-fim das instituições financeiras, não usurpou competência da União como alega a apelante, mostrando-se perfeitamente razoável e adequada para a solução de situação do cotidiano municipal. (TJSP- Apelação : APL 9000082-55.2007.8.26.0090, Relator: Rodolfo César Milano, Data de Julgamento: 11/09/2014, 14ª Câmara de Direito Público).

Em que pese os posicionamentos divergentes das decisões acima transcritas, este Instituto entende que a obrigação de instalação de armário guarda-volumes nas agências bancárias ultrapassa os limites da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo certo que o pequeno município que replica legislação do gênero, originalmente editada em grandes centros urbanos como o Município de São Paulo, arrisca-se a promover desestímulo a que os bancos mantenham agências bancárias em seu território dado o reduzido número de clientes ali residentes, fazendo com que o munícipe tenha que se dirigir a cidades circunvizinhas para ter acesso ao serviço. Nesse sentido, cumpre aos senhores edis avaliar o mérito da propositura de acordo com a realidade local e o interesse público envolvido, tudo à luz dos princípios da razoabilidade e da

proporcionalidade.

Ademais, destacamos que compete privativamente ao Chefe do Executivo deflagrar processo legislativo de matéria orçamentária, tal como a destinação de determinado percentual oriundo do repasse de multa para fundo A ou B, conforme pretende determinar o Parágrafo único do Art.5º, quando diz que:"Os valores aferidos com as multas serão creditados no Fundo Municipal da Criança e do adolescente "

Repise-se, não pode o Poder Legislativo dizer a forma como esses recursos serão administrados ou estabelecer que sejam desta ou daquela forma aplicados, sob pena de violação do princípio constitucional da separação dos poderes. Caso assim o proceda, o Projeto de Lei será flagrantemente inconstitucional, por exorbitar o rol de matérias de competência do Legislativo. A edição de lei vinculando parte das receitas a despesas não só esbarra na vedação supracitada, como é uma indevida ingerência nas atribuições do Poder Executivo

Em síntese, conclui-se que se configura possível e viável ao Município determinar a instalação de dispositivos de segurança em estabelecimentos de instituições financeiras localizadas no seu território, desde que estes, mutatis mutandis, se mostrem razoáveis e proporcionais aos fins almejados, o que, não se vislumbra com a imposição de manter guarda-volumes.

É o parecer, s.m.j.

Jean Frederick Brito Xavier  
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 06 de março de 2018.