



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 009/2018

Assunto: Projeto de Lei nº 316/2017 – Aatoria Vereador Mauro Penido – Dispõe, no âmbito do Município de Valinhos, sobre a obrigatoriedade das agências bancárias instalarem máquinas de escaneamento corporal na entrada de seus prédios, e, substituição aos detectores de metal, e dá outras providências.

À Diretora Jurídica
Dra. Karine Barbarini da Costa

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação, relativo ao projeto em epígrafe de autoria do vereador Mauro Penido que *“Dispõe, no âmbito do Município de Valinhos, sobre a obrigatoriedade das agências bancárias instalarem máquinas de escaneamento corporal na entrada de seus prédios, e, substituição aos detectores de metal, e dá outras providências”*.

Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

Outrossim, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

Após as considerações iniciais, quanto ao mérito verificamos o que segue.

A proposta em exame, no que tange à competência legislativa, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB).

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Ademais, a matéria de que trata o projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Municípios:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)*
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município dispõe:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

- I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*
- III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- IV - abertura de créditos adicionais.*

Ademais, a matéria de fundo veiculada insere-se no âmbito do Poder de Polícia, o qual consiste na faculdade do Poder Público de impor ações ou omissões no resguardo e na atenção do interesse público.

O Código Tributário Nacional define o poder de polícia nos seguintes termos:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse (sic) ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse (sic) público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade (sic) pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

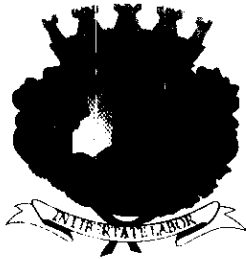
Quanto à matéria da propositura, recentemente em **Ações Diretas de Inconstitucionalidade** visando a declaração de inconstitucionalidade formal e material da **Lei Municipal nº 4.521/2010** que *"dispõe sobre a instalação de divisórias entre os caixas e o espaço reservado para os clientes que aguardam atendimento nos estabelecimentos bancários."* e da **Lei Municipal nº 4.519/2010** que *"dispõe sobre a obrigatoriedade das agências bancárias e casas lotéricas, localizadas no Município de Valinhos, a instalar câmeras de vídeo em suas áreas externas."*, ambas proposta pela **Federação Brasileira dos Bancos – FEBRABAN** em face da Câmara, o Tribunal de Justiça decidiu favoravelmente à legitimidade da iniciativa do Legislativo para propor tais normas:

"Ação direta de inconstitucionalidade de lei nº 0517529-29.2010.8.26.0000 - São Paulo

Ementa: "Não afronta a Constituição Paulista lei municipal de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a obrigatoriedade de as agências bancárias localizadas do Município instalar câmeras de vídeo em suas áreas externas."

(...) A lei impugnada se insere, assim, na atribuição legislativa da Câmara Municipal, porque, como demonstrado pela douta Procuradoria Geral de Justiça, em regra cabe ao Poder Legislativo legislar, sendo exceção os casos de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Nem há como se invocar a Constituição da República ou legislação federal para embasar declaração de inconstitucionalidade em tese de lei municipal. A ação direta de inconstitucionalidade de ato normativo municipal só tem cabimento em face da Constituição Estadual (§ 2º do artigo 125 da Constituição da República e incisos VI e XI, ambos do artigo 74 da Constituição Paulista, cabendo ressaltar que a expressão federal, do referido inciso XI, foi suspensa na Adin nº 347-0/600), e o artigo 144 da Constituição Paulista não pode ser invocado isoladamente para verificação em tese da constitucionalidade ou não de lei municipal em frente da Constituição da República.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nem se criaram despesas para o Município, mas só para os bancos, de sorte que não há, também, desobediência ao caput do artigo 25 da Constituição Paulista, mesmo porque a fiscalização não exige a nomeação ou contratação de novos servidores, ou a extensão de horários de trabalho."

"VOTO Nº 11271

ADIN. Nº: 0318788-43.2010

COMARCA: SÃO PAULO

RQTE. : FEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS BANCOS - FEBRABAN

RQDO. : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 4.521/2010. Ato normativo de iniciativa de vereador, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de divisórias entre os caixas e o espaço reservado para os clientes que aguardam atendimento nos estabelecimentos bancários - 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 - 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."

Também é esse o entendimento conforme se depreende da r. decisão do STF proferida sob o rito da repercussão geral:

4. 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, 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Desse modo, entendo que, com o reconhecimento da existência da repercussão geral e havendo entendimento consolidado da matéria, os Tribunais de origem e as Turmas Recursais podem, desde logo, com fundamento no § 3º do citado art. 543 - B, aplicar a citada orientação anteriormente firmada por este Supremo Tribunal Federal.

Assim, havendo jurisprudência firmada sobre a matéria, entendo não ser necessária nova apreciação pelo Plenário desta Corte, possibilitando o julgamento monocrático deste recurso, nos termos do art. 325, caput, do RISTF, e, ainda, a aplicação desse entendimento pelos tribunais de origem. (RE 610221 RG, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, julgado em 29/04/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe - 154 DIVULG 19 - 08 - 2010 PUBLIC 20 - 08 - 2010 EMENT VOL - 02411 - 05 PP - 01137)

Não obstante, em que pese a louvável intenção do nobre vereador vislumbramos inconstitucionalidade material por violação aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade previstos no art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo.

Diversamente dos detectores de metal utilizados pelos bancos o equipamento de escaneamento corporal viola a intimidade dos usuários ao expor órgãos e contornos do corpo, revelando-se uma medida desproporcional à sua finalidade que além da segurança é de evitar transtornos e constrangimentos ao público em geral, conforme consta da justificativa do projeto.

A esse respeito o Ministro Gilmar Ferreira Mendes¹, não delimita uma única linha de raciocínio para a aplicação da proporcionalidade, como também, apresenta mais de um fundamento para a sua validade.

“Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade (Verhältnismässigkeitsprinzip), isto é, de se proceder à censura sobre a adequação (Geeignetheit) e a necessidade (Erforderlichkeit) do ato legislativo.

¹ Ferreira Mendes, Gilmar. O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras, p. 1-2.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...) A violação ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot), que se revela mediante contradição, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins"

Nesse sentido encontramos recente julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em ação Direta de Inconstitucionalidade de lei no qual se analisou a livre iniciativa da atividade privada e a desproporcionalidade e razoabilidade da medida proposta, da qual destacamos o seguinte trecho:

Voto nº: 36.643

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº: 2021360-64.2017.8.26.0000

Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réus: Presidente da Câmara Municipal de Barueri e Prefeito Municipal de Barueri

VOTO DO RELATOR

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Expressão 'E VEÍCULOS PARTICULARES' constante do art. 31 da Lei nº 2.358, de 15 de agosto de 2014 e da Lei 2.421, de 14 de setembro de 2015, ambas do Município de Barueri (que proíbem a prestação de serviço de transporte privado individual de passageiros, contratado por meio de aplicativos) Recente precedente deste C. Órgão Especial, no sentido de que, embora tal proibição não implique em usurpação de competência legislativa privativa da União, fere a livre iniciativa e a concorrência, além de contrariar interesses dos consumidores Ofensa ao art. 144 e 275 da Constituição Estadual e art. 170, IV e V, da Constituição Federal.

(...)

Acerca do tema, este mesmo C. Órgão Especial, em Ação Direta de Inconstitucionalidade que tinha por objeto lei do Município de São Paulo, análoga ao caso concreto, assim decidiu:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE PROIBIÇÃO DO USO DE CARROS PARTICULARES CADASTRADOS EM APLICATIVOS PARA O TRANSPORTE REMUNERADO DE PESSOAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PRELIMINARES SUSCITADAS PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO QUE NÃO COMPORTAM ACOLHIDA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DA AUTORA REGULARIZADA LEGITIMIDADE ATIVA CONFIGURADA ENTIDADE SINDICAL DE ÂMBITO NACIONAL... ATO



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

NORMATIVO QUE NÃO INVADE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONSTITUCIONAL DE ENTE FEDERADO DIVERSO TEMA CENTRAL DA CONTROVÉRSIA (TRANSPORTE QUE AFETA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS ENTE MUNICIPAL QUE OSTENTA COMPETÊNCIA PARA LEGALMENTE DISPOR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL NO ÂMBITO DE SEUS LIMITES GEOGRÁFICOS DIPLOMA ATACADO QUE NÃO INSTITUI REGRA DE CARÁTER GERAL SOBRE TRANSPORTE, DIREITO CIVIL OU INTERNET. TRANSPORTE INDIVIDUAL REMUNERADO DE PASSAGEIROS POR MOTORISTAS PARTICULARES CADASTRADOS EM APLICATIVOS PROIBIÇÃO, DIRETA E OBJETIVA, INSTITUÍDA PELO ATO NORMATIVO IMPUGNADO CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA ADOTADO PELA ORDEM ECONÔMICA NACIONAL PRINCÍPIOS E VALORES ELEMENTARES FUNDADOS NA LIBERDADE ECONÔMICA EXAME DE ADEQUAÇÃO DA ATIVIDADE COMO SERVIÇO PÚBLICO OU ATIVIDADE ECONÔMICA EM SENTIDO ESTRITO AUSÊNCIA DE PREVISÃO CONSTITUCIONAL OU LEGAL QUE A QUALIFIQUE COMO ATIVIDADE PRIVATIVA OU TITULARIDADE PELO ESTADO, DIVERSAMENTE DO TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL (ART. 30, INCISO V, CR POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA QUE CONFORMA O TRANSPORTE PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS, INERINDO-O NOS MODAIS DE MOBILIDADE URBANA (ART. 3º, § 2º, INCISO III, ALÍNEA 'B' DA LEI Nº 12.587/2013) NATUREZA JURÍDICA DE ATIVIDADE PRIVADA EVIDENCIADA SERVIÇO DE TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS (TÁXIS) QUE GUARDA CARACTERÍSTICAS PRÓPRIAS E DISTINTIVAS - ATIVIDADE PRIVADA QUE É RESGUARDADA PELA LIVRE INICIATIVA ESTÍMULO À LIVRE CONCORRÊNCIA, INCREMENTANDO BENEFÍCIOS SOCIALMENTE DESEJÁVEIS, INCLUINDO AMPLIAÇÃO DO LEQUE DE ESCOLHA DO CONSUMIDOR NORMA PURAMENTE PROIBITIVA QUE CONTRARIA PRINCÍPIOS ELEMENTARES DA ORDEM ECONÔMICA, COMO LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA E DEFESA DO CONSUMIDOR (ARTS. 1º, INCISO IV, E 170, 'CAPUT' E INCISO IV, V E PARÁGRAFO ÚNICO DA CR) - EXCEPCIONAL INTERVENÇÃO ESTATAL NO ÂMBITO DA INICIATIVA PRIVADA QUE SOMENTE SE LEGITIMA QUANDO FUNDADA EM RAZÕES JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS RELEVANTES, NUM EXAME DE PROPORCIONALIDADE, O QUE NÃO OCORRE - VIOLAÇÃO DIRETA DOS ARTIGOS 144 E 275 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - TÉCNICA DA INTERPRETAÇÃO CONFORME QUE NÃO SE MOSTRA POSSÍVEL NA HIPÓTESE PRETENSÃO INICIAL PROCEDENTE (ADI nº 2216901-06.2015.8.26.0000, Rel. FRANCISCO CASCONI, j. 05.10.2016) grifo não original.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Exatamente esta a hipótese versada, cumprindo ainda consignar que se verifica, ainda, contrariedade ao princípio da razoabilidade (art. 111 da Constituição Estadual) e também ao da proporcionalidade, sendo que tal proibição acaba por trazer mais prejuízos do que vantagens, tanto no aspecto da modalidade urbana, quando do interesse do consumidor.

Conceituando o princípio da razoabilidade ALEXANDRE DE MORAES (in DIREITO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO, Editora Atlas, 2007, p. 97), ensina que "(...) pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades administrativas ou legislativas e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes (...) deve ser utilizada como parâmetro para se evitarem tratamentos excessivos (ubermässig), inadequados (unangemessen), buscando-se sempre no caso concreto o tratamento necessariamente exigível (erforderlich, unerlässlich, undedingt, notwendig), como corolário ao princípio da igualdade (...)".

Ante todo o exposto, conclui-se que a proposta não reúne condições de constitucionalidade por violação aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade (art. 111 da Constituição Bandeirante). **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

D.J., aos 07 de fevereiro de 2018.


Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298

De acordo com o parecer jurídico.
Encaminhe-se à Presidente da Comissão de Justiça e Redação para deliberação.


Karine Barbin da Costa
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506