



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70071778898 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO MIGUEL DAS
MISSÕES

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
SÃO MIGUEL DAS MISSÕES

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR MARCO AURÉLIO HEINZ

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n.º 2.498, de 05 de outubro de 2016, do Município de São Miguel das Missões, que dispõe sobre a contratação de 'Vigilância Armada 24 horas' nas Agências Bancárias Públicas e Privadas e nas Cooperativas de Crédito do Município de São Miguel das Missões. Matéria que diz respeito à segurança dos usuários dos estabelecimentos. Matéria de interesse local. Competência legislativa configurada. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Ingerência na esfera de atuação privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal não verificada. Comando de fiscalização meramente exortativo, inerente ao poder de polícia municipal. Atecnia na fixação da penalidade em caso de descumprimento que não tem o condão de macular a norma de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

inconstitucionalidade. Afronta à livre concorrência e à livre iniciativa não demonstrada. Posicionamento da Corte de Justiça Estadual. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo **Prefeito Municipal de São Miguel das Missões**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 2.498, de 05 de outubro de 2016, do Município de São Miguel das Missões, que *dispõe sobre a contratação de “Vigilância Armada 24 horas” nas Agências Bancárias Públicas e Privadas e nas Cooperativas de Crédito do Município de São Miguel das Missões*, por afronta ao disposto nos artigos 5º, 10, 60, inciso II, alínea “b”, e 82 da Constituição Estadual, e artigo 61, parágrafo 1º, alínea “b”, da Constituição Federal.

Segundo o proponente, a norma objurgada encontra-se eivada de inconstitucionalidade, uma vez que cuida de matéria de competência privativa do Poder Executivo, em flagrante vício de iniciativa. Aduziu, ainda, que a lei municipal sofre de inconstitucionalidade material, ao argumento de que a segurança pública se trata de serviço de prestação exclusiva por parte do Estado, não sendo passível de delegação a particulares. Mencionou, igualmente, que a norma impôs obrigações e, por via transversa, despesas – dever de fiscalização e regulamentação – ao Poder Executivo, violando, assim, o artigo 60, inciso II, alínea “b”, da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Carta da Província, e, por simetria, o artigo 61, parágrafo 1º, alínea “b”, da Carta da República. Colacionou jurisprudência. Referiu afronta aos artigos 5º e 10 da Constituição Estadual. Argumentou, também, que eventual aplicação de penalidade – URM – não encontra respaldo na legislação municipal. Asseverou que a legislação atacada traduz desigualdade de tratamento, sob a alegação que somente as agências bancárias e as cooperativas de créditos foram por ela abarcadas, excluindo as agências de correios e loterias, as quais funcionam, de igual modo, como postos bancários. Requereu, por fim, a concessão de medida liminar para suspender a eficácia da norma impugnada, e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/13). Juntou documentos (fls. 14/116).

A liminar pleiteada foi indeferida (fls. 121/123).

A Câmara Municipal de Vereadores de São Miguel das Missões prestou informações. Sustentou que a norma vergastada visa à manutenção dos serviços de segurança de forma ininterrupta frente ao aumento de assaltos a caixas eletrônicos em cidades de pequeno porte. Relatou que a assessoria jurídica legislativa apontou a existência de vício de iniciativa por afronta ao princípio da separação dos poderes, entretanto, tal parecer não se sobrepõe às comissões especializadas do Poder Legislativo local. Narrou que o projeto de lei seguiu o Regimento Interno da Câmara de Vereadores, não tendo ocorrido vício de iniciativa, sob a alegação de que bancos e estabelecimentos de créditos não caracterizam matéria relacionada à organização administrativa, ao serviço público ou aos servidores



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

públicos municipais, na dicção do artigo 60 da Carta da Província. Acrescentou que, muito embora a inexistência da URM, o Decreto Municipal n.º 2.296/2015 dispõe sobre Unidade Fiscal (UF), ocorrendo apenas equívoco redacional. Por fim, assinalou a inocorrência de tratamento desigual entre as entidades (fls. 141/146¹).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção de sua constitucionalidade (fls. 186/187).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. A normativa municipal vergastada está redigida nos seguintes termos²:

Lei nº 2498/2016

Dispõe sobre a contratação de “Vigilância Armada 24 horas” nas Agências Bancárias Públicas e Privadas e nas Cooperativas de Crédito do Município de São Miguel das Missões/RS.

Art. 1º Ficam as Agências Bancárias Públicas e Privadas e as Cooperativas de Crédito do Município de São Miguel das Missões/RS obrigadas a contratar Vigilância Armada, diuturnamente, perfazendo às 24 horas do dia, inclusive aos finais de semanas e feriados.

§ 1º Os vigilantes de que trata o caput deste artigo, deverão permanecer no interior da instituição bancária, em local seguro para que possam se proteger em função de sinistro,

¹ E documentos (fls. 147/183).

² Fls. 23/25.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

num período de 24 horas, de posse do botão de pânico e terminal telefônico para possível acionamento rápido policial.
§ 2º O botão de pânico citado no § 1º deverá bipar a Sala de Operações da Brigada Militar, além do vigilante dispor de um dispositivo para acionar sirene de alto volume no lado externo da agência bancária, chamando atenção de transeuntes e afastando delinquentes, de forma preventiva a cada acionamento.

Art. 2º Como vigilantes entenda-se pessoas adequadamente preparadas, com cursos de formação para o ofício, devidamente regulamentado pela legislação pertinente.

Art. 3º O descumprimento do dispositivo na presente Lei acarretará ao estabelecimento infrator, multa diária de 520 (quinhentos e vinte) URM (Unidade Referência Municipal), com aplicação em dobro no caso de reincidência.

Parágrafo Único – O valor arrecadado e depositado em conta específica, com a aplicação da multa diária de que trata o Art. 3º será revertido proporcionalmente, em favor das entidades filantrópicas do município e ao CONSEPRO.

Art. 4º O Poder Executivo estabelecerá os regulamentos necessários a implementação do dispositivo nesta Lei, prevendo-se inclusive, o órgão responsável pelas providências administrativas e de fiscalização.

Art. 5º A medida tenta conter a onda de explosões e roubo a caixas eletrônicos, bem como salva guardar a vida de usuários destes estabelecimentos, além dos munícipes que correm risco elevado ao cruzar pelas Agências Bancárias e Cooperativas de Crédito no momento de tais ocorrências.

Art. 6º As Agências Bancárias e Cooperativas de Crédito tem 90 (noventa) dias para se adequar a presente legislação.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

SÃO MIGUEL DAS MISSÕES, em 05 de outubro de 2016.

*Ver. Jarbas Guarani
Vice-presidente.*

3. De plano, verifica-se que não merece prosperar a pretensão vertida na petição inicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A Lei Municipal n.º 2.498/2016, que dispõe sobre a contratação de vigilância armada 24 horas nas agências bancárias públicas e privadas e nas cooperativas de crédito do Município de São Miguel das Missões, teve leito em projeto de lei de autoria parlamentar, tendo sido apreciada pelo Poder Legislativo local sob o enfoque do aumento dos ataques a agências bancárias e caixas eletrônicos nos últimos anos, especialmente em cidades de menor porte, onde o efetivo da Brigada Militar é reduzido, trazendo riscos e prejuízos às Instituições Financeiras e, sobretudo, à população, consoante se verifica pela justificativa lançada no projeto legislativo respectivo³, bem assim pelo teor do artigo 5º da lei em exame, que dispõe:

Art. 5º A medida tenta conter a onda de explosões e roubo a caixas eletrônicos, bem como salva guardar⁴ a vida de usuários destes estabelecimentos, além dos munícipes que correm risco elevado ao cruzar pelas Agências Bancárias e Cooperativas de Crédito no momento de tais ocorrências.

Em apertada síntese, a norma atacada torna obrigatória, no interior das agências bancárias e cooperativas de crédito em funcionamento no Município de São Miguel das Missões, a presença de vigilância armada 24 horas.

Cuida-se, pois, de exigência que tem por escopo conferir maior segurança a esses estabelecimentos, seja aos seus empregados e bens, seja ao público em geral, não dizendo respeito

³ Fls. 157/158.

⁴ Com erro no original.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

ao funcionamento do Sistema Financeiro ou à segurança pública, mas à proteção interna da instituição bancária, local de atendimento ao público.

De tal sorte, não há qualquer dúvida de que a lei municipal guereada foi editada dentro do âmbito legiferante de autonomia municipal, na esfera do seu peculiar interesse, e, portanto, do permissivo constitucional insculpido no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que autoriza os entes municipais a suplementar a legislação federal e estadual nas hipóteses de competência concorrente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Nesse sentido, o entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal, consoante os 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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 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,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

*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 supção 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) 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

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)

A Lei Municipal em relevo não enseja, assim, qualquer violação às competências fixadas na Constituição Federal, em especial em seus artigos 22, 23 e 24, tendo o Poder Legislativo local exercido competência que lhe é própria, dispondo sobre matéria de interesse local, ou seja, sobre a segurança nas agências bancárias e cooperativas de crédito localizadas na municipalidade.

Igualmente, não restou configurada na espécie a aventada invasão da competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo do Município.

Na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário.

Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União.

Raul Machado Horta⁵ assevera:

⁵ HORTA, Raul Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. In: Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.

Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios e regras constitucionais, dentre os quais se sobressai o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com previsão permanente nas Constituições Republicanas, consagrado no artigo 2º da atual Carta Magna. E, na concretização desse princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo, tendo a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por extensão, reproduzido esse regramento, consoante estatuem os artigos 1º e 10 da Carta da Província, *verbis*:

*Art. 1º - O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, **proclama e adota**, nos limites de sua autonomia e competência, **os princípios fundamentais** e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos **universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal** a todas as pessoas no âmbito de seu território.*

*Art. 10 - São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

Assim sendo, eventual ofensa – pelo Poder Legislativo - ao princípio da separação dos poderes inquina o ato



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

normativo editado de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Com tais aportes, volvendo ao caso em tela, a Lei Municipal n.º 2.498/2016, substancialmente, criou obrigação para as agências bancárias e cooperativas de crédito atuantes na seara municipal, o que não viola o padrão constitucional vigente.

É bem verdade que o artigo 3º do texto legal em cotejo estabelece sanção para o descumprimento da norma e o artigo 4º atribui a regulamentação e fiscalização de sua execução ao Poder Executivo. Entretanto, o faz de forma meramente propositiva ou exortativa, sem especificar ou criar qualquer atribuição nova a órgão da Administração Municipal. Veja-se:

Art. 4º O Poder Executivo estabelecerá os regulamentos necessários a implementação do dispositivo nesta Lei, prevendo-se inclusive, o órgão responsável pelas providências administrativas e de fiscalização.

A fiscalização do cumprimento da normativa, bem como a imposição da sanção respectiva, correrá por conta dos órgãos municipais já existentes, dentro de seu dever genérico de fiscalização, inerente ao exercício do poder de polícia municipal.

Vale dizer: a lei impugnada limitou-se a elencar uma nova infração administrativa, cuja fiscalização tocará ao órgão municipal competente, sem qualquer modificação de atribuições já fixadas ou criação de cargos para esse fim.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Entendimento diverso importaria em inviabilizar qualquer iniciativa legislativa pelo Parlamento, já que, de uma ou outra forma, sempre (ou quase sempre) haverá necessidade de alguma atuação da Administração Pública Municipal.

Na mesma linha de intelecção, registre-se o teor da decisão proferida pelo Tribunal Pleno Estadual na ADI n.º 70057521932:

CONSTITUCIONAL. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. FISCALIZAÇÃO GENÉRICA. INEXISTÊNCIA DE INTERFERÊNCIA SUBSTANCIAL NAS ATRIBUIÇÕES DO EXECUTIVO. CONCESSÃO. REGIME CONTRATUAL. INEXISTÊNCIA DE PROVA. Em princípio, a previsão, em lei de iniciativa do legislativo local, quanto a genérico dever de fiscalização, não interfere com a organização do Executivo, nem lhe acarreta ônus de mínima expressão. A criação de deveres exclusivamente quanto a concessionário, sem ligação com o contrato de concessão, afasta qualquer inconstitucionalidade derivada de ingerência na equação econômico-financeira da concessão ou afetar princípio da livre iniciativa, não fosse nada ter a inicial argumentado a respeito, de todo insuficientes hipotéticas interferências nas obrigações da concessionária. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade N° 70057521932, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 28/04/2014).

Pela pertinência, transcreve-se excerto do voto proferido na mencionada ação direta de inconstitucionalidade, de Relatoria do Desembargador Arminio José Abreu Lima da Rosa, julgada em 28 de abril de 2014, *in verbis*:

Quanto ao princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 10 da Constituição Estadual e a previsão, na lei objurgada, de dever de fiscalização, tal como se verifica da previsão contida no artigo 2º, o Órgão Especial, em sua mais



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

recente orientação tem afastado inconstitucionalidade assentada na quebra da independência dos poderes, quando se está diante de dever fiscalizatório genérico, tal qual se dá no caso específico, respeitando a lei a iniciativa do Poder Executivo quanto à definição do órgão competente.

A não ser assim, o Poder Legislativo sofrerá sensível redução de iniciativa legislativa, já que dificilmente algum serviço ou uso de bem deixa de reclamar algum controle.

Certo, outra seria a solução caso o legislador reclamasse fiscalização específica, além daquela normalmente atrelada às atividades fiscalizatórias do Poder Municipal.

Por sinal, quando do julgamento da ADI nº 70045237005, ARNO WERLANG, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça assentou a constitucionalidade de remissões legislativas à fiscalização a ser exercida por quem de direito.

Na ocasião, assim votei:

“Não há alguma lei que não implique o mínimo de fiscalização. Aliás, no caso, será que aumenta mesmo o serviço de algum órgão do Executivo? Será que aumenta mesmo a despesa pública? Repito: qual será a iniciativa legislativa que não vai implicar o mínimo de fiscalização pelo Poder Executivo?”

Precisamos rever a nossa jurisprudência.”

Proposição esta sintonizando com o voto do relator e acompanhada pela unanimidade dos integrantes do colegiado.

Vale destacar não ter a lei inquinada de inconstitucional estabelecido qualquer atribuição a um único órgão municipal, limitando-se a remeter ao Executivo tal definição. Mais, como dito e redito, relativamente a uma genérica fiscalização.

(...)

Assim sendo, não invadiu o Poder Legislativo Municipal a competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, restringindo-se a dispor sobre matéria de competência



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, ou seja, sobre a segurança das agências bancárias e cooperativas de crédito inseridas no Município de São Miguel das Missões.

Nessa ordem, ausente qualquer violação ao disposto nos artigos 10⁶, 60, inciso II, alínea “d”⁷, e 82, incisos III e VII⁸, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*⁹, da Carta Estadual.

Demais disso, a circunstância de constar na legislação a referência a uma penalidade inexistente em sede municipal - *URM (Unidade Referência Municipal)* – não tem o condão de macular a norma de inconstitucionalidade. Ao revés, a aludida atecnia na redação legislativa inserida no artigo 3º se resolverá no plano da legalidade da norma.

De outro giro, o fato de o regramento não abarcar as agências dos correios e as casas lotéricas – o que arranharia o preceito constitucional da isonomia - não é argumento hígido na hipótese em comento, porquanto tais estabelecimentos, diversamente

⁶ Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

⁷ Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).

II - disponham sobre:

(...).

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

⁸ Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...).

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...).

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

⁹ Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

das instituições bancárias, não possuem atendimento ou caixas eletrônicos 24 horas, de forma que não estão a demandar, como corolário, vigilância armada ininterrupta, objeto da lei.

Por último, conquanto não alegado, impende consignar que não se vislumbra ofensa à livre iniciativa ou à livre concorrência. E isso porque a dinâmica social está em constante mutação, não sendo razoável que o Município fique impedido de editar novas normas de organização e segurança dos recintos onde haja atendimento ao público, tendo em vista a mudança da realidade local, privilegiando o interesse particular em detrimento do interesse de toda a coletividade, ainda mais quando os setores econômicos envolvidos não comprovaram estarem sendo excessivamente onerados com a medida adotada, que, sinale-se, a rigor, vem em proveito das próprias entidades bancárias, sendo claro o benefício que representa em prol da segurança dos usuários dos estabelecimentos, sejam clientes ou empregados.

Em idêntico toar, em casos tais, é iterativa a jurisprudência da Corte Estadual de Justiça. Trazem-se à colação os seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IGREJINHA. LEI MUNICIPAL Nº 4.120/2009. Norma que determina a instalação de vidros laminados resistentes a impactos e a disparos de armas de fogo nas fachadas externas, nas divisórias internas e nas portas giratórias das agências bancárias do Município. Ausência de vício formal ou material a macular a lei impugnada. A lei não gera aumento de despesas para os cofres municipais. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70040117798, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 11/03/2013)

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 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: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 18/10/2010)

AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.074/2010. MUNICÍPIO DE TAQUARI. BANCOS E ATIVIDADES AFINS. ATENDIMENTO EM TEMPO RAZOÁVEL. INICIATIVA LEGISLATIVA. ACRÉSCIMO DE DESPESAS. INOCORRÊNCIA. Lei municipal que obriga as agências bancárias, dos Correios e demais estabelecimentos com atividades afins, a manter pessoal suficiente no setor de caixas, para que o atendimento seja efetivado em tempo razoável. Iniciativa do Legislativo. Possibilidade. Competência concorrente. Lei que não importa em aumento de despesas. Órgão fiscalizador - Procon - cujas atividades se ajustam às previstas na norma. Ação improcedente. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70036547644, Tribunal Pleno,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos
Júnior, Julgado em 23/08/2010)

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 16 de dezembro de 2016.

PAULO EMILIO J. BARBOSA,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/ARG