

Porto Alegre, 28 de março de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 7.458/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga, SP, solicita orientação acerca de Projeto de Lei nº 53, de 2017, de iniciativa de Vereador, que visa dispor sobre a obrigação de "instalação de Câmeras de Vídeo no entorno das agências bancárias, instituições financeiras e lotéricas no Município da Estancia Turística de Ibitinga e dá outras providências".

II. Inicialmente vale referir que a Constituição Federal, no art. 18¹, confere autonomia aos Municípios, que passaram à condição de ente federado, regidos por Lei Orgânica própria, consoante art. 29².

No art. 30 da Carta Constitucional os Municípios recebem as competências, especialmente no que respeita a legislar sobre assunto de interesse local. Desta forma, o que se relaciona à segurança dos usuários das agências bancárias no Município diz respeito a assunto de âmbito local, consoante inciso I do referido artigo, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

A Lei Orgânica Municipal, LOM, estabelece:

Art. 4^º Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:
I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

A LOM do consulente não reservou a iniciativa para deflagrar o processo legislativo em matéria de posturas ao Prefeito ou à Câmara Municipal, o que remete à iniciativa concorrente, portanto possível a proposição pela Câmara.

III. Quanto à pertinência relativa à competência legiferante, o Supremo Tribunal Federal, STF, tem o entendimento pela possibilidade do Município legislar no que diz

¹Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

² Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

respeito à segurança nas instituições bancárias, do mesmo modo que o Tribunal de Justiça de São Paulo, como seguem as decisões dos colegiados mencionados:

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 357160 AgR/MG, AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator: Min. AYRES BRITTO, Julgamento: 13/12/2011, publicação: 23/02/2012). (Grifo nosso).

O Tribunal de Justiça de São Paulo acerca de iniciativa legislativa de em posturas conta com jurisprudências, dentre as quais se destaca:

1007559-21.2014.8.26.0577 Apelação / Indenização por Dano Moral formatação Relator(a): Marcelo Semer. Comarca: São José dos Campos. Órgão julgador: 10ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 27/10/2014. Data de registro: 28/10/2014. Ementa: APELAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE MEDIDAS DE SEGURANÇA A SEREM OBSERVADAS POR AGÊNCIAS BANCÁRIAS. Cerceamento de defesa não caracterizado. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Não ocorrência. Lei que não modifica a organização da Administração Pública. Ausência de violação da competência reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo. Atribuição de vistoria pertinente ao dever de fiscalização da Prefeitura. Inconstitucionalidade Material. Afastamento. Competência legislativa do Município. Prerrogativa da Municipalidade para disciplinar assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual, conforme previsão da Constituição Federal. Ato normativo que não estabelece ônus ao Erário. Isonomia não violada. Princípio da Separação dos Poderes. Ponderações de efetividade e eficiência da lei que escapam da competência do Poder Judiciário. Sentença mantida. Recurso desprovido

0005245-97.2011.8.26.0101 Reexame Necessário / Atos Administrativos Relator(a): Coimbra Schmidt. Comarca: Caçapava. Órgão julgador: 7ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 27/01/2014. Data de registro: 29/01/2014. Ementa: ADMINISTRATIVO. Caçapava. Pretensão de instituição financeira de não se submeter à legislação municipal que obriga à criação de mecanismos que impossibilitem a visualização de pessoas que realizam operações nos caixas daquelas que aguardam na fila. Lei nº 5.039/2011. Projeto de Vereador. Inexistência de vício de iniciativa. Consequências materiais da implantação da norma que recairão sobre as agências bancárias. Se a lei não obriga a Municipalidade a despender recursos públicos, não há violação do preceito contido no art. 25 da Constituição Estadual. **Fiscalização inerente ao poder de polícia que, por**

isso mesmo, não gera aumento de despesas. Precedentes. Segurança concedida. Reexame necessário provido. (Grifou-se).

IV. No projeto em análise se utilizou a colocação de Câmeras de equipamentos nos estabelecimentos mencionados, com vistas a garantir a segurança e conforto dos usuários. Em regra, a matéria pode ser objeto de lei municipal e de iniciativa legislativa da Câmara Municipal.

Por oportuno, observa-se que muitas matérias que visam conforto e segurança do usuário das agências bancárias, como outros estabelecimentos podem ser objeto de projeto de iniciativa legislativa da Câmara, desde que devidamente posicionadas sob ângulo das posturas. Como exemplo, tem-se o atendimento em prazo razoável (delimitação do tempo de espera), bem como a preferência de atendimento aos idosos, gestantes e pessoas com deficiência; portas com detectores de metais; implantação de biombos ou repartições equivalentes; obrigatoriedade de cadeiras para os usuários; guarda volumes.

Também pode dispor sobre a obrigatoriedade de instalação de sanitário para pessoa com deficiência, devendo neste aspecto observar a expressão constante do art. 7º, tendo em vista o conceito emanado da Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

O texto projetado precisa guardar clareza com relação à questão da cobertura externa da gravação, regrada no § 1º do art. 1º, tendo em vista que a obrigatoriedade precisa ater-se à colocação de equipamentos na parte interna do estabelecimento (o que inclui o pátio). Assim, o alcance a ser exigido pode versar sobre a fachada (até a calçada), restando claro que a obrigatoriedade de garantir a segurança dos usuário nas vias públicas é do poder público.

Observe-se que ao dispor sobre o assunto é preciso cautela para não criar obrigações para o Poder Executivo por conta do princípio da independência e harmonia entre os poderes.

Deste modo, deve ser excluído o texto do art. 2, tendo em vista que impõe ao Poder Executivo a obrigatoriedade de regulamentar a lei, incorrendo em vício de iniciativa em virtude da organização e funcionamento da Administração, que reservada ao Executivo pela LOM e afrontando, assim, o princípio da independência entre os poderes.

Importa dizer, ainda, que a LOM estabelece a existência de Código de Posturas, através de Lei Complementar:

Art. 24. A discussão e a votação da matéria constante da Ordem do Dia só poderão ser efetuadas com a presença de 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara (MODIFICADO PELA EMENDA Nº 13, DE 29/12/2004)
(...)

§ 2º Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara aprovação e as alterações das seguintes matérias:

(...)

6 - Código de Posturas;

Art. 32-A - São objetos de leis complementares as seguintes matérias:

(...);

III - Código de Posturas;

Assim, é preciso verificar sua edição, para que se converta a matéria em alteração ao Código de Posturas, pela espécie devida.

Importa referir que a proposição não dispõe sobre multa. Em que pese a discussão jurídica no sentido de sua possibilidade, a lei sem a penalização pelo seu descumprimento pode não ser efetiva. Assim, com base na jurisprudência colacionada, verifica-se que prevalece o entendimento de que não há despesas extras no exercício do regular poder de polícia inerente à fiscalização.

Deste modo, é preciso impor a multa para que tenha força coercitiva, cuidando-se para estabelecer somente os valores e não outras obrigações para o Executivo.

V. No que toca à técnica legislativa, à luz da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998³, sugere-se a adequação da epígrafe já no projeto de lei, sem uso de modo negrito e com espécie legislativa, número e data completa.

Que o recuo à ementa seja suficiente para realçá-la, sem uso de aspas ou modo negrito.

Sugere-se que a unidade básica de articulação da lei figure de acordo com o art. 10 da Lei Complementar nº 95, de 1998, ou seja, de forma abreviada, utilizando-se a seguinte simbologia para representar os números ordinais: "º" até o 9º, sem uso de hífen. O mesmo se refere aos parágrafos, que devem adotar a simbologia adequada.

Sugere-se, por fim, que ao dispor sobre as cláusulas de vigência e revogação, observe-se que sejam colocadas separadamente e na ordem correta, sendo primeiro a de vigência e depois a de revogação, consoante estabelecem os arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 95, de 1998.

A cláusula de vigência precisa adotar o tempo verbal adequado, com a substituição de "entrará" por "entra" e, neste caso deve-se colocar o tempo em que a lei entra em vigor, dispensando-se o art. 3º do texto projetado.

A cláusula de revogação somente é utilizada para revogação específica de dispositivos ou leis.

³ Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.



VI. Diante do exposto, conclui-se que a viabilidade jurídica do Projeto de Lei encaminhado à consulta dependerá das ponderações realizadas nesta Orientação Técnica, especialmente em relação à espécie legislativa e adequações relacionadas à iniciativa legislativa e imposição de sanção.

O IGAM permanece à disposição.

Rita de Cássia Oliveira

Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM



IGAM[®]

Rua dos Andradas, 1560, 18º andar – Galeria Malcon Centro - Porto Alegre - RS - 90026-900
Fone: 51 3211.1527 - Fax: 3226.4808 - E-mail: igam@igam.com.br - Site: www.igam.com.br
Facebook: IGAM - Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos

6