

Nº de ordem do processo na sessão de julgamento Não informado

Registro: 2023.0000815711

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2077428-24.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, MELO BUENO, GOMES VARJÃO, EUVALDO CHAIB, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDI VIOTTI E RICARDO DIP.

São Paulo, 20 de setembro de 2023.

COSTABILE E SOLIMENE
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Est. de S. Paulo

ADI nº 20774428-24.2023.8.26.0000

Voto nº **56.129**

Autor: Prefeito de Catanduva

Interessada: Câmara Municipal de Catanduva

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Catanduva. Lei 6.269, de 4/5/2022, que obriga agências bancárias daquela cidade a disponibilizarem abrigo adequado de proteção contra sol e chuva àqueles que esperam por atendimento nas filas de acesso, entre o primeiro e décimo dia de cada mês. Não se há falar em cerceamento da atividade econômica (art. 170 da CF, tema 484/STF). Regulação não da atividade bancária, mas do entorno das agências, assunto de interesse local e ocupação do solo (art. 30, I e VIII, da CF). Alegação de suposta violação à separação dos poderes. Inocorrência. Hipótese de polícia administrativa para preservar a saúde e segurança dos usuários de serviço privado. Delimitação pelo Tema 917/STF. Inocorrência de violação ao art. 25 da CE. Imposição de despesas para os agentes privados e não à Municipalidade e, ainda que não fosse o caso, acarretaria, quando muito, ineficácia e não inconstitucionalidade. Procedência parcial para reconhecer invasão da reserva legiferante da União no tocante apenas ao art. 3º da lei impugnada, quando impõe obrigação para os bancos, a contratação de funcionário encarregado da organização das filas. Direito do Trabalho e Direito Comercial que são vinculados à reserva posta no art. 22, I, da CF.

Procedência parcial para apenas alcançar o art. 3º.

1. Cuida-se de ação direta em que autor é o Prefeito de Catanduva e postula a exclusão por inconstitucionalidade da Lei local n. 6.269, de 4/5/2022, de iniciativa da Vereança, não só por violar a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo e ofender ao princípio da separação de poderes, como também por aumentar despesas sem indicar recursos disponíveis, além de usurpação da competência privativa da União para legislar.

A Lei n. 6.269, de 4/5/2022, encontra-se reproduzida a fls. 2/3, 24/25 e 173/174. Regula a obrigatoriedade de as agências bancárias da cidade de Catanduva disponibilizarem aos seus usuários abrigo adequado contra sol e chuva enquanto esperam nas filas externas, no período contido entre os dias primeiro e dez de cada mês.

Citada, a PGE se manteve silente (fl. 191). A Câmara Municipal se manifestou (fls. 51/55). E a Subprocuradoria-Geral de Justiça é pela procedência parcial, tão-apenas para alcançar o art. 3º (fls. 171/182).

Este relator indeferiu a liminar postulada pelo autor (fls. 37/44).

É o relatório.

Voto n. 56.129

2. Como destacado no r. parecer do Ministério Público, qualquer alegação fundada em norma infraconstitucional não merece cognição em sede de ADI, tendo em vista ser “inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei” (STF, AgR-RE 290.549-RJ, 1ª Turma, Ministro Dias Toffoli, 28-02-2012, DJe 29-03-2012). Ademais, “a pretensão de cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outra norma infraconstitucional não enseja ação direta de inconstitucionalidade” (STF, AgR-ADI 3.790-PR, Tribunal Pleno, Ministro Menezes Direito, 29-11-2007, DJe 01-02-2008).

A observação tem a ver com a invocação, pelo Sr. Prefeito e pela honorável Edilidade, de excertos da Lei Orgânica Municipal de Catanduva. Vale então repetir, o paradigma de inconstitucionalidade é tão-só a Constituição.

Transcrevo o teor integral da Lei n. 6.269, de 4/5/2022:

“Art. 1º. Ficam as agências bancárias localizadas no Município de Catanduva-SP obrigadas a disponibilizarem abrigo adequado de proteção contra sol e chuva aos clientes e usuários que ficam em fila de espera na área externa do estabelecimento, no período do 1º (primeiro) ao 10º (décimo) dia de cada mês.

Art. 2º. Entende-se por abrigo adequado de proteção contra o sol e chuva:

I- tenda coberta e com fechamento retrátil lateral, instalada no trecho do passeio público ou nas proximidades onde a agência bancária esteja localizada;

II- cadeiras próprias ou alugadas para espera, destacando a prioridade aos idosos, deficientes, gestantes e mulheres com criança de colo; e,

III- os equipamentos constantes nos incisos I e II deste artigo devem ser disponibilizados em quantidade e/ou dimensões que possam acomodar todas as pessoas que estiverem aguardando pelo atendimento no interior do estabelecimento.

Art. 3º. As agências bancárias deverão dispor de um funcionário próprio ou terceirizado para cuidar da organização das filas de espera na área externa do estabelecimento, dos protocolos de segurança, pelo menos 1 (uma) hora antes da abertura dos estabelecimentos, sendo que deve ocorrer à distribuição de senhas utilizando-se de dispositivos eletrônicos para geração e impressão momentos após a abertura dos estabelecimentos.

Art. 4º. As agências bancárias deverão entrar em entendimento com a Prefeitura Municipal de Catanduva para disponibilização de área próxima aos estabelecimentos para instalação da devida cobertura.

Art. 5º. O descumprimento desta lei sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

I- multa de 1.000 URFC por consumidor reclamante,

II- multa em valor dobrado em caso de reincidência da reclamação do cliente.

Art. 6º. As denúncias dos consumidores serão feitas diretamente ao PROCON, podendo este, de ofício notificar e autuar o estabelecimento infrator.

Art. 7º. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário”.

Feito o destaque, observo que, dos argumentos deduzidos pelo Sr. Prefeito, respeitosamente, **só acolho aquele atinente à invasão da reserva legislativa da União com relação aos Direitos do Trabalho e Comercial** (art. 22, I), porque, a prevalecer o quanto disposto no art. 3º, será imposta aos estabelecimentos de crédito a obrigação de **disponibilização de funcionário do lado externo para organizar as filas**. E, a propósito, como bem-posto pelo Doutor Subprocurador-Geral de Justiça, anteriormente, para regular a segurança das agências bancárias, já fora editada a Lei Federal n. 7.102, de 20 de junho de 1983, atualizada por leis subsequentes, inclusive a Lei Federal n. 13.654/2018, que *“dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências”*. Ou seja, *“como se vê, a lei federal acima referida regula exaustivamente a matéria relacionada à segurança de estabelecimentos bancários”*, inviável sobreposição de títulos normativos díspares entre si. **Ademais, é de se cogitar que eventual manutenção de funcionário do lado externo pode comprometer a segurança interna das agências.**

Entretanto, em relação ao mais, tenho deva prevalecer o quanto já houvera pronunciado quando da edição de minha decisão interlocutória de fls. 37/44, que refutava o mais alegado na exordial.

Não nos escapou que a fls. 18/23, em 3/5/2022, **a própria Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos já opinara pela compatibilidade do diploma com a atividade da Câmara Municipal**, porque aquele projeto se prestou a criar *“melhores condições (...) diz respeito apenas à qualidade do atendimento ao consumidor dos serviços bancários e ao poder de polícia do município (...) revelando interesse local (...)”* (verbis). Mesmo assim,

optou-se pela propositura desta ADI.

Sem prejuízo, **o diploma ora impugnado não impõe ao município nenhuma obrigação.** A título de observação, sem estabelecer prazos, seu artigo 4º trata de encargo para os bancos, qual seja, entrarem em entendimento com a Prefeitura para acertarem o local (área próxima) onde serão instaladas as coberturas. E o artigo 5º reporta imposição de multas para eventual desatendimento. Vale dizer, aqui não se há falar em desembolso de valores pelo Erário, mesmo porque, se isso viesse a acontecer, provocaria não a inconstitucionalidade, mas apenas a ineficácia do diploma.

A propósito, o colendo Supremo Tribunal Federal examinou assunto correlato por ocasião do julgamento do RE 610221, relatora a Ministra Ellen Gracie, em 17/3/2010, confira-se:

“(...) 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 1124 MC, Ministro Marco Aurélio, 1ª Turma, DJ 4/8/2006; AI 491420 AgR, Ministro Cezar Peluso, 1ª Turma, DJ 24/3/2006; AI 709974 AgR, Ministra Carmen Lúcia, 1ª Turma, DJe 26/11/2009; RE432789, Ministro Eros Grau, 1ª Turma, DJ 7/10/2005; AI 347717 AgR, Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJ 5/8/2005; AI 747245 AgR, Ministro Eros Grau, 2ª Turma, DJ 6/8/2009; AI 574296, Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ 16/6/2006 e RE 559650, Ministro Carlos Britto, DJe 2/12/2009.

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 artigo 543-B, aplicar 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 artigo 325 caput do RISTF e, ainda, aplicação deste entendimento pelos tribunais de origem.

Ante o exposto, manifesto-me pela ratificação da jurisprudência deste Tribunal sobre o assunto discutido no presente recurso extraordinário e pela existência de repercussão geral da matéria (...)”.

O direito pretoriano da Corte Suprema repercute no exame das matérias em comento por força dos arts. 489, § 1º, VI; 926 e 927, todos do novo Cód. de Processo Civil: é dever das Cortes judiciárias do país manter a congruência jurisprudencial com as instâncias superiores. E, evidentemente, aqui não se está regulando a atividade bancária, não se está cerceando qualquer atividade econômica. O diploma atende interesse local, porque aperfeiçoa o atendimento prestado aos usuários especificamente enquanto ainda estiverem no entorno das agências, porque, afinal, é dever do prestador de serviços zelar para preservação dos seus consumidores.

Observo mais: a iniciativa do processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo é delimitada na Constituição Estadual em seus artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição do seu artigo 144 (simetria). Todavia, em nenhuma das hipóteses ali previstas se insere a matéria ora impugnada. A lei em questão cuida de tema de interesse geral da população local, atinente à proteção da saúde e bem-estar dos usuários de estabelecimentos bancários, nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelo art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal (contexto este possível de invocar eis que escorado no Tema 484/STF).

O ponto tratado no ato normativo questionado nos autos não tem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, cuja iniciativa, se fosse o caso, aí sim estaria afeta com exclusividade ao Prefeito Municipal. Deste modo, torno a dizer, a Lei n. 6.269, de 4/5/2022, poderia mesmo originar-se de proposta parlamentar, tratando, em suma, de questão posta para a competência comum dos poderes Legislativo e Executivo. Na verdade, torno a repetir, não decorre, da lei impugnada, qualquer obrigação para o Município, mas tão somente para os estabelecimentos bancários instalados em seu território, de molde a evidenciar que seu objeto não tem qualquer relação com matéria relativa a atos de gestão e organização da Administração, prevista no artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, assim ficando afastada eventual usurpação de competência exclusiva do Chefe do Executivo, quiçá a separação de poderes de Estado.

Importa destacar que tudo aqui se acha em conformidade com o Tema 917/STF: *“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”*. Prima facie, a lei em comento não trata da estrutura da Administração, atribuição de seus órgãos ou do regime legal do funcionalismo.

Sem prejuízo, a fiscalização permanente das atividades comerciais estabelecidas em seu território insere-se no poder-dever da Administração Municipal, que dela não pode furtar-se. Deste modo, a meu sentir, **não merece guarida o argumento de que a imposição daquela atribuição implicaria em aumento de despesa do ente público local**, ao estabelecer encargo para o Poder Executivo. Oportuno lembrar mais outro julgado deste colendo Órgão Especial, de lavra do e. Des. Guerrieri Rezende, segundo o qual *“o dever de fiscalização do cumprimento das normas é*

conatural aos atos normativos e não tem, no caso, efeito de gerar despesas ao Município. Além disso, a matéria tratada na lei impugnada é de polícia administrativa, e as obrigações foram impostas aos particulares, exclusivamente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0006247-80.2012.8.26.0000).

Para reforçar o argumento de que o presente assunto não é daqueles reservados especificamente ao Chefe da Administração, indico ainda outro julgado mais, e deste Órgão Especial, agora da lavra do saudoso Des. Antonio Carlos Malheiros (ADI n. 0381623-67.2010.8.26.0000, em 14/12/2011), confira-se sua ementa:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 5.424/2010, de iniciativa da edilidade de Ribeirão Pires – Ato normativo de iniciativa de vereador, que dispõe sobre a obrigatoriedade de isolamento visual do atendimento dos usuários das agências bancárias no âmbito do Município e dá outras providências - 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”.

Se lá, naquele precedente, o ponto dizia respeito à segurança pública, aqui vai além por dizer respeito à saúde pública, especialmente a preservação da vida e da integridade corporal dos consumidores, consoante estabelece o artigo 6º da lei n. 8.078/90:

“Artigo 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados

por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos (...)”.

Nas condições da lei, resumindo, é matéria de competência concorrente.

As filas tratadas no diploma são para os dez primeiros dias de cada mês, consoante exposto no artigo 1º da lei em comento, parte final. Evidente que nas grandes cidades os serviços são utilizados pela rede mundial de computadores, mas as características locais talvez não permitam, de modo tão amplo, essa modalidade de acesso aos préstimos bancários, especialmente em relação à população que ocorre até as agências para receber valores correlacionados aos benefícios previdenciários. Ademais, a cidade está posicionada geograficamente em região quente, normalmente com temperaturas elevadas, daí que realmente, nesse aspecto, há nuances de cuidados locais. A teleologia do diploma foi devidamente justificada.

3. Nesses termos, pois, meu voto é pela **parcial procedência** desta ADI, **tão-só para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei n. 6.269, de 04 de maio de 2022, do Município de Catanduva.**

COSTABILE-E-SOLIMENE
Relator
(assinado eletronicamente)