

PARECER Nº 1028/2011 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0049/11.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Gilson Barreto, que dispõe sobre o horário e o local de estacionamento de veículos de transporte de valores (carros fortes) no Município de São Paulo.

Segundo a propositura as instituições bancárias e financeiras, que não possuem local próprio de estacionamento de carros fortes no interior de seus prédios, bem como acesso exclusivo dos agentes de segurança de valores e demais funcionários, independentes da área de acesso dos usuários e da população, e que utilizam os serviços de transporte de valores, só poderão permitir a carga e descarga de valores no horário compreendido entre 5:00 (cinco) horas e 8:00 (oito) horas e entre 18:00 (dezoito) horas e 22:00 (vinte e duas) horas.

A propositura estabelece, ainda, que a responsabilidade pela vigilância e controle da área destinada ao estabelecimento destes veículos é exclusiva da instituição bancária e financeira contratante do serviço de carga e descarga de valores.

Dessa forma, a propositura visa proteger os cidadãos que transitam pela via pública e os usuários das instituições bancárias e financeiras tendo-se em vista que um grande número de assaltos ocorre nesses estabelecimentos no momento de carga e descarga de valores.

Sob o aspecto jurídico, nada obsta a tramitação do projeto, eis que apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, espelhada nos artigos 30, inciso I da Constituição Federal; 13, inciso I e 37, caput da Lei Orgânica do Município.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior, entende-se, “não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.” (In, Curso de Direito Constitucional, 2ª Ed., Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841.)

A princípio, cumpre observar que compete privativamente à União legislar sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores, nos termos do art. 22, inciso VII, da Constituição Federal, incluído nesse feixe de atribuição constitucional a segurança bancária específica, relativamente aos valores depositados nos estabelecimentos bancários.

No exercício de tal competência, foi editada a Lei Federal nº 7.102, de 20 de junho de 1983, 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.

Contudo, no que se refere à segurança e incolumidade física dos munícipes quando da utilização dos estabelecimentos bancários localizados em seu território, incontestável a possibilidade de edição de legislação nesse sentido, porquanto uma coisa é serviço bancário, outra espaço físico onde esse serviço é prestado. Aqui, não estamos tratando de serviço bancário, mas de espaço físico de acesso ao público. (STF. Voto do Min. Nelson Jobim no RE nº 240.406/RS. DJ 25-11-03.)

Assim, já decidiu de forma pacífica o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 240.406/RS onde ficou assentada a constitucionalidade de lei municipal cujo teor determina a instalação de portas eletrônicas em estabelecimentos bancários com vistas à segurança dos usuários do respectivo serviço:

Na hipótese sob julgamento, pelo que vimos de ver, é da competência municipal legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município: exigência, em tais edificações, de certos componentes que, sem os quais, será negado o “habite-se”; ou, numa outra perspectiva, conforme foi dito linhas atrás, exigência de equipamentos de segurança, em certos imóveis destinados ao atendimento do público, sem os quais o “alvará de funcionamento”

não será fornecido. É claro que essas exigências devem se comportar no campo da razoabilidade. E nada mais razoável, parece-nos, exija o município que os imóveis destinados às agências bancárias sejam dotados de portas eletrônicas, com vistas à segurança dos munícipes que freqüentam tais agências.

(...)

No caso, vale repetir, tem-se hipótese de competência municipal (C.F., art. 30, I). Apenas para argumentar, entretanto, pode ser dito que, se não dispõe a lei federal a respeito do tema específico, ocorre o vazio no qual poderia laborar o município, suplementando a legislação federal. (grifamos)

E também:

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 – 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. (grifamos) (Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no RE nº 312.050/MT. Relator Min. Celso de Mello. DJ 5-4-05.)

Denota-se claramente, por outro lado, uma das formas de manifestação do poder de polícia administrativa do Município, que confere a possibilidade de limitar e disciplinar direito, interesse ou liberdade, em razão de interesse público concernente à segurança e ao exercício de atividades econômicas.

Hely Lopes Meirelles, ao lecionar sobre a polícia administrativa, na modalidade polícia das atividades urbanas em geral, ensina que tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana, nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções como legítima expressão do interesse local. (In, Direito Municipal Brasileiro, 16ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 516.)

Entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho, nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469.)

Verifica-se, pois, a manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia para posterior atuação administrativa do Poder Executivo porquanto a regulamentação das medidas ora discutidas ficarão a cargo daquele Poder.

Assim, a propositura encontra-se amparada no poder de polícia do Município, atribuição que lhe concede a prerrogativa de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral, a liberdade e a propriedade, a fim de conformar-lhe o comportamento ao interesse social, que no caso específico se traduz na prerrogativa de disciplinar e condicionar as atividades econômicas desenvolvidas no seu território e no âmbito do peculiar interesse local (art. 30, inciso I, da

Constituição Federal), a fim de garantir que estas não se desenvolvam de modo nocivo ao interesse social.

Importa ressaltar, ainda, que de acordo com o art. 160, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município, compete ao Poder Público Municipal disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, conceder e renovar licenças de instalação e funcionamento, bem como fixar horários e condições de funcionamento, razão pela qual o art. 4º da propositura deve ser mantido, tendo-se em vista que os objetivos da propositura visando a segurança da população referente a atividade de transporte de valores (carros fortes) também estão presentes para essas entidades da iniciativa privada, que utilizem tal serviço.

O projeto cuida, ainda, de matéria atinente ao Código de Obras e Edificações.

Segundo Hely Lopes Meirelles a polícia das construções efetiva-se "pelo controle técnico-funcional da edificação particular, tendo em vista as exigências de segurança, higiene e funcionalidade da obra segundo a sua destinação (...) O regulamento das construções urbanas, ou seja, o Código de Obras e normas complementares, deverá estabelecer minuciosamente os requisitos de cada modalidade de construção (residencial, comercial, industrial etc.), objetivando a segurança, a higiene, a funcionalidade e a estética da obra, em harmonia com a planificação e o zoneamento da cidade. Dentre as exigências edilícias, são perfeitamente cabíveis as que se relacionam com a solidez da construção, altura, recuos, cubagem, aeração, insolação, coeficientes de ocupação, estética das fachadas e demais requisitos que não contrariem as disposições da lei civil concernentes ao direito de construir" (In, "Direito Municipal Brasileiro", Ed. Malheiros, 6ª ed., p. 352.)

Por se tratar de projeto de lei que versa sobre Código de Obras e Edificações, é obrigatória a convocação de pelo menos duas audiências públicas durante a sua tramitação pela Câmara, nos termos do art. 41, inciso VII, da Lei Orgânica do Município, dependendo sua aprovação do voto da maioria absoluta dos membros da Câmara (art. 40, § 3º, inciso II, Lei Orgânica do Município).

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE.

Todavia, necessário se faz retirar o horário em que a instituição bancária ou financeira pode utilizar os veículos de transporte de valores (carros fortes) para a carga e descarga de valores, constante do art. 1º da propositura, tendo-se em vista que tal disposição trata de serviço bancário, e não, meramente, de espaço físico de acesso ao público, infringindo, portanto, competência exclusiva da União para normas dessa índole (art. 22, inciso VII).

De fato, estabelece o art. 22, inciso VII, da Constituição Federal, que cabe privativamente à União legislar sobre política de crédito e, no art. 192, inciso IV, que o sistema financeiro nacional será regulado em lei complementar que disporá, inclusive, sobre a organização, funcionamento e atribuições do Banco Central e demais instituições financeiras públicas e privadas.

Além disso, a Lei Federal nº 4.595/64, atribui ao Conselho Monetário Nacional competência para regular a constituição, funcionamento e fiscalização das instituições monetárias, bancárias e creditícias.

A jurisprudência de nossos Tribunais tem esposado tal entendimento, como se vê abaixo:

"Constitucional, horário de bancos. Peculiar interesse do Município. Não é de reconhecer-se quando o interesse nacional sobrepuja o interesse local. Competência da União, e não do Município, para regular tanto o horário interno de trabalho, como o externo de atendimento ao público pelos Bancos".

(Recurso extraordinário nº 89.942-SP - RTJ 89/335)

"Banco-horário de funcionamento-fixação por lei municipal - inadmissibilidade - peculiar interesse do Município sobrepujado pela prevalência do interesse nacional - competência do Conselho Monetário Nacional para regular o funcionamento das instituições financeiras - aplicação do art. 4º, VIII, da Lei nº 4.595/64."

(R. Esp. 1268 - PR - 1ª T - J. 19.2.90, RT 657/187).

Dessa forma, para adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa e ao acima exposto, sugerimos o substitutivo a seguir:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0049/11.

Dispõe sobre o local de estacionamento de veículos de transporte de valores (carros fortes) no Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º As instituições bancárias e financeiras, bem como os shoppings centers e empresas com área construída superior a 500m² (quinhentos metros quadrados), tais como supermercados, atacados, indústrias, comércio e prestadoras de serviços, que utilizem o serviço de transporte de valores (carros fortes), deverão dispor de área interna fechada e exclusiva, devidamente sinalizada, para a realização de carga e descarga de valores e estacionamento de veículos de transporte de valores (carros fortes), com acesso exclusivo deste local ao interior do prédio pelos agentes de segurança de valores e demais funcionários, independente da área de acesso dos usuários e da população.

Parágrafo único. Os estabelecimentos já em funcionamento deverão adaptar-se ao disposto nesta Lei no prazo de 1 (um) a contar de sua publicação, devendo durante este período, reservar local o mais próximo possível da entrada dos prédios para estacionamento e carga e descarga de valores, com identificação fixa no solo.

Art. 2º Os estabelecimentos contratantes do serviço de carga e descarga de que trata esta Lei deverão providenciar a vigilância e controle da área destinada ao estacionamento dos veículos de transporte de valores.

Art. 3º Aos infratores desta Lei serão aplicadas as seguintes penalidades:

I - multa no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), aplicada em dobro no caso de reincidência;

II - cassação do alvará de funcionamento.

Parágrafo único. O valor da multa de que trata este artigo será atualizado anualmente, pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que no caso de extinção desse índice será adotado outro criado por legislação federal, e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 4º Esta Lei será regulamentada pelo Poder Executivo no prazo de 30 (trinta) dias a contar de sua publicação.

Art. 5º As despesas decorrentes da implementação do previsto nesta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessárias.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 14/09/2011.

Arselino Tatto – PT – Presidente

Adilson Amadeu - PTB - Relator

Abou Anni - PV

Adolfo Quintas - PSDB

Aurélio Miguel - PR

Dalton Silvano - PV

Florianio Pesaro - PSDB