

**Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal 9.653/2008 - Município de Belo Horizonte - Obrigação de instalação de cabines nas agências bancárias - Atendimento aos clientes - Iniciativa da Câmara Municipal - Artigos 169 e 171, I, da CEMG e 30, I, da CR - Violação do princípio da separação dos poderes - Artigos 6º e 173 da CEMG - Inexistência - Vício formal não configurado**

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que torna obrigatória a instalação de cabines reservadas para atendimento aos clientes nas agências bancárias municipais. Inexistência de iniciativa privativa do chefe do executivo para a lei. Inteligência dos artigos 66, III, da CEMG e 61, § 1º, da CR. Precedentes do STF. Ausência de invasão da competência material típica do poder executivo. Inexistência de ofensa ao princípio da separação dos poderes esculpido nos artigos 6º e 173 da CEMG. Improcedência da ação direta de inconstitucionalidade.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.09.495127-4/000 - Comarca de Belo Horizonte - Requerente: Prefeito Municipal de Belo Horizonte - Requerida: Câmara Municipal de Belo Horizonte - Relator: DES. BRANDÃO TEIXEIRA**

#### **Acórdão**

Vistos etc., acorda a Corte Superior do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob a Presidência do

Desembargador Cláudio Costa, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, EM JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO, POR MAIORIA.

Belo Horizonte, 13 de junho de 2012. - *Brandão Teixeira* - Relator.

#### **Notas taquigráficas**

DES. BRANDÃO TEIXEIRA - Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de liminar proposta pelo Prefeito Municipal de Belo Horizonte contestando a validade da Lei Municipal 9.653, de 12 de dezembro de 2008, que tornou obrigatória, em toda agência bancária do município, a instalação de cabines reservadas para atendimento aos clientes. Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º - É obrigatório em toda agência bancária do Município que o atendimento ao consumidor seja feito em cabines reservadas, para que os demais atendidos não tenham acesso ao valor recebido pelo cliente.

Art. 2º - Nas cabines, serão instaladas câmeras, evitando que se coloque em risco o atendente e que possam ser utilizadas na apuração de qualquer irregularidade ou ilícito penal.

Art. 3º - As instituições bancárias poderão adequar-se da melhor forma para atender às disposições desta Lei, sem que haja uma padronização obrigatória.

Art. 4º - Esta Lei entrará em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

O requerente justifica o pedido de liminar, alegando que a norma questionada, "ao tornar obrigatória a instalação de cabines individuais e dispositivos de segurança nas instituições bancárias, implica interferência constante de um Poder no outro, causando interminável instabilidade política no município".

Nestes termos, requereu a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da referida Lei até o julgamento final da presente ação direta de inconstitucionalidade.

No mérito, requer seja julgada procedente a presente ação direta para declarar, *in totum*, a inconstitucionalidade da Lei 9.653, de 12 de dezembro de 2008, do Município de Belo Horizonte, argumentando que: 1) a lei em questão padece de vício de inconstitucionalidade formal por ofensa à regra constitucional de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para legislar sobre questão afeta ao poder de polícia administrativa municipal; 2) a lei em questão, ao tratar de assunto relativo à segurança, matéria afeta ao poder de polícia administrativa, invade competência material típica e exclusiva do Poder Executivo municipal, violando, desse modo, o princípio constitucional da separação dos poderes esculpido nos artigos 6º e 173 da CEMG; e 3) a lei municipal, ao estabelecer a obrigatoriedade de instalação de cabines e câmeras nas instituições bancárias, cria despesa para o município, já que implica, para este, o dever de fiscalizar o cumprimento da lei.

A medida cautelar foi indeferida às f. 52 a 56.

Às f. 60 a 65, o requerente interpôs agravo regimental contra a decisão que indeferiu a medida liminar pleiteada.

Solicitadas informações, estas foram prestadas às f. 71 a 77.

A Corte Superior do TJMG, à unanimidade, negou provimento ao agravo regimental às f. 78 a 88.

Às f. 91 a 94, o requerente interpôs embargos de declaração do acórdão que negou provimento ao agravo regimental.

Às f. 96 a 99, a Corte Superior do TJMG, nos termos do voto do relator, acolheu os embargos sem, no entanto, conceder-lhes efeitos modificativos.

A douta PGJ, em parecer da il. Procuradora de Justiça Maria Angélica Said, opinou pela procedência do pedido às f. 124 a 134.

É o relatório.

Passo à análise.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de liminar proposta pelo Prefeito Municipal de Belo Horizonte, contestando a validade da Lei Municipal 9.653, de 12 de dezembro de 2008, por ofensa à regra constitucional de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, bem como ao princípio constitucional da separação dos poderes, esculpido nos arts. 6º e 173 da CEMG. Eis o teor dos referidos dispositivos:

Art. 6º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[...]

Art. 173 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo

*Data venia*, a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade não merece prosperar, inexistindo ofensa às normas constitucionais apontadas, bem como ao princípio da separação dos poderes.

Ao contrário do que alega o requerente, a lei em questão não padece de vício de inconstitucionalidade formal por ofensa à regra constitucional de iniciativa privativa de lei a cargo do chefe do Poder Executivo. É que a referida lei não versa sobre matéria reservada à referida iniciativa privativa. Vejamos o que dispõem a CEMG e a Constituição da República sobre o tema:

CEMG:

Art. 66 São matérias de iniciativa privativa além de outras previstas nessa constituição:

[...]

III - do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) o regime de previdência dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;

d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;

e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;

g) os planos plurianuais;

h) as diretrizes orçamentárias;

i) os orçamentos anuais.

Constituição da República:

Art. 61.[...]

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Como se observa, as matérias reservadas à iniciativa privativa do executivo são relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a seus servidores e à organização administrativa de seus órgãos. Como já reconheceu o STF, trata-se de rol fechado, cujas hipóteses, portanto, estão previstas em *numerus clausus*. É que, em obediência às normas de hermenêutica jurídica, a iniciativa privativa, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliada na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. Trata-se de prerrogativa excepcional, a demandar, portanto, interpretação restritiva. O que significa dizer que nem a analogia ou o recurso aos princípios gerais do direito poderão ser invocados para apoiar a extensão do campo reservado à iniciativa privativa. Vejamos precedente do STF sobre o tema:

1. [...] As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo - Precedentes (STF ADI nº. 3394-8/AM Relator Min. Eros Grau. DJ de 24.08.2007).

Por outro lado, os artigos 169 e 171 da CEMG, bem como o art. 30 da Constituição da República estabelecem a competência do município para legislar sobre assunto de interesse local. Vejamos:

CEMG:

Art. 169. O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição.”

[...]

Art. 171. Ao Município compete legislar:

I - sobre assunto de interesse local [...]

Constituição da República:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Assim, não há inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa a macular a lei em questão, já que a matéria nela versada não constitui hipótese de iniciativa privativa do chefe do executivo, podendo ser tratada em projeto de lei de iniciativa da Câmara Municipal.

Do mesmo modo, não há falar em invasão da competência material típica e exclusiva do Poder Executivo municipal, pois, como já reconheceu a colenda Segunda Turma do STF, assiste competência ao município para exigir, mediante lei formal, a instalação de equipamentos de segurança em estabelecimento bancário, vejamos:

Constitucional. Banco: Portas eletrônicas: Competência municipal. CF, art. 30, I, art. 192.

I. - Competência municipal para legislar sobre questões que 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 ao público, em imóveis destinados ao atendimento do público, para segurança das pessoas. CF, art. 30, I (RTJ 189/1150, Rel. Min. Carlos Velloso).

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. Alegação tardia de violação ao art. 144, § 8º, da Constituição. Matéria que, por ser estranha à presente causa, não foi examinada na decisão objeto do recurso extraordinário. Inaplicabilidade do princípio *jura novit curia*. Recurso improvido.

- O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes (Ag. Reg. no Ag. de Instrumento 347.717-0 RS, Rel. Min. Celso de Mello).

Por fim, não procede a afirmação de que a lei municipal, ao estabelecer a obrigatoriedade de instalação de

cabines e câmeras nas instituições bancárias, cria despesa para o Município, já que implica, para este, o dever de fiscalizar o cumprimento da lei. Ora, a lei municipal em questão não cria, diretamente, para o município o dever de fiscalizar seu cumprimento. Quem cria esse dever é a Constituição da República, que, em seu art. 23, I, estabelece a competência comum da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para zelar pela guarda das leis. Vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; [...]

Portanto, os custos decorrentes do normal exercício do poder de polícia administrativa, em prol da guarda e cumprimento das leis, são iminentes à própria razão de ser do Estado, devendo ser suportados por sua receita tributária.

Ademais, vale ressaltar que o STF já firmou precedente afastando a ideia de que a competência para propositura de qualquer projeto de lei que crie despesa é privativa do chefe do Executivo:

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo (STF, ADI nº 3394-8/AM, Relator Min. Eros Grau. DJ de 24.08.2007).

Por essas razões, há que se confirmar, *in totum*, a constitucionalidade da Lei nº 9.653, de 12 de dezembro de 2008, do Município de Belo Horizonte, que, sob qualquer prisma, não afronta os arts. 6º e 173 da CEMG, tampouco o princípio constitucional da separação dos Poderes neles esculpido.

Conclusão.

Isto posto, julgo improcedente a presente Ação Direta, proposta em face da Lei nº 9.653, de 12 de dezembro de 2008, do Município de Belo Horizonte.

DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL - Sr. Presidente.

O que se ataca é uma lei municipal que, por iniciativa da Câmara Municipal, passou a vigorar para obrigar a municipalidade a instalar cabines reservadas naquelas repartições municipais onde há agências bancárias. Pois bem. Essa instalação de cabines, indubitavelmente, aumenta a despesa do município, malfeire a lei orçamentária do município, quando não há previsão. No caso, alega-se que não há previsão, e, por isso, esta instalação de cabines reservadas - com a vênua devida de quem entende de maneira diversa - é matéria reservada à Administração Municipal, ao Executivo Municipal. Como foi a Câmara de Vereadores que editou a lei e que a promulgou, evidentemente, há um vício formal e até um

vício material, porque invade a esfera de competência da Administração Municipal.

Então, por isso, com a vênia devida, salvo quem entende de maneira diversa, dou pela procedência do pedido contido na ação direta de inconstitucionalidade.

DES. EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS - Sr. Presidente.

Acompanho a divergência.

DES. AUDEBERT DELAGE - Com o Relator.

DES. MAURÍCIO BARROS - Com o Relator.

DES. MAURO SOARES DE FREITAS - Com o Relator.

DES. ANTÔNIO SÉRVULO - Com o Relator.

DES.ª HELOÍSA COMBAT - Com o Relator.

DES.ª SELMA MARQUES - Com o Relator.

DES. BITENCOURT MARCONDES - Com o Relator.

DES. BARROS LEVENHAGEN - Com o Relator.

DES. HERCULANO RODRIGUES - Com o Relator.

DES. CARREIRA MACHADO - Com o Relator.

DES. ALMEIDA MELO - Com o Relator.

DES. KILDARE CARVALHO - Com o Relator.

DES.ª MÁRCIA MILANEZ - Com o Relator.

DES. ALVIM SOARES - Com o Relator.

DES. MANUEL SARAMAGO - Com o Relator.

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA - Com o Relator.

DES. MOREIRA DINIZ - Sr. Presidente.  
Acompanho o Des. Antônio Carlos Cruvinel.

DES. PAULO CÉZAR DIAS - Sr. Presidente.  
Peço vênia para acompanhar a divergência.

DES.ª VANESSA VERDOLIM HUDSON ANDRADE - Com o Relator.

DES. EDILSON FERNANDES - Com o Relator.

DES. DUARTE DE PAULA - Com o Relator.

*Súmula* - IMPROCEDENTE, POR MAIORIA.

• • •