



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

O presente projeto de lei nº 0131/17, de iniciativa do Vereador LUCAS ORTIZ LEUGI, dispõe sobre a aplicação de sanção pela recusa de atendimento bancário pessoal ao usuários do serviço e dá outras providências.

Análise da validade e legalidade. Considerações.”.

Inicialmente, cumpre deixar consignado que o Município, na esfera do interesse local, dispõe de competência para legislar em prol da segurança e qualidade de atendimento dispendido aos munícipes, de acordo com a interpretação sistemática dos arts. 24 c/c 30, I da Constituição Federal. Trata-se de competência que pode ser exercida tanto pelo Legislativo como o Executivo local, desde que obedecidos certos parâmetros, uma vez que também se insere no âmbito do legítimo exercício do Poder de Polícia.

O art. 1º do projeto de lei em tela determina a aplicação de sanção (multa) às agências bancárias que se recusarem a prestar atendimento presencial a clientes “com a justificativa de haver o atendimento eletrônico” no âmbito da municipalidade, ficam assim obrigadas a manter funcionários em número compatível com o fluxo de usuários, de forma a permitir atendimento ao consumidor em tempo e qualidade razoável, em especial àquelas pessoas que não possuem capacidade de operar equipamentos de informática.

Pois bem, os serviços de bancários, na forma da Constituição Federal, é matéria de competência legislativa privativa da União. Não obstante, note-se que o tema encartado no projeto de lei objeto desta análise não se refere propriamente à regulamentação desta atividade, mas ao conforto e segurança dos usuários deste serviço, atraindo o interesse local exigido para o desempenho da competência legislativa dos municípios.



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

O tema ora enfrentado guarda grande semelhança com a questão da atividade legislativa do Município para legislar em prol da segurança e conforto dos usuários das instituições financeiras. Mais especificamente, a competência municipal para estabelecer regras sobre atividade bancária vem sendo objeto de sucessivas discussões e decisões, cabendo citar o julgado da i. Ministra Eliana Calmon (RMS 21981, 15/07/2010 e Resp nº 467.451) afirmando que a competência da União para regular o sistema financeiro não inibe os Estados e Municípios de legislar em prol dos usuários dos serviços bancários com o objetivo de lhes proporcionar mais segurança e conforto.

Desta forma, revelam-se adequadas as exigências relativas ao conforto dos usuários ou à sua segurança, como as que dizem respeito a assentos, banheiros, bebedouros, biombos entre os caixas, filas, tempos de espera, portas eletrônicas. Quanto à possibilidade de o município legislar sobre o objeto da presente proposição, veja as seguintes decisões:

"RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. ATENDIMENTO AO PÚBLICO. FILA. TEMPO DE ESPERA. LEI MUNICIPAL. NORMA DE INTERESSE LOCAL. LEGITIMIDADE. Lei Municipal n. 4.188/01. Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município. Recurso extraordinário conhecido e provido". (RE 432789, Relator(a): Min. EROS GRAU, Primeira Turma, julgado em 14/06/2005, DJ 07-10-2005 PP-00027 EMENT VOL-02208-04 PP-00852 RTJ VOL-00196-01 PP-00345 LEXSTF v. 27, n. 323, 2005, p. 288-293 RB v. 18, n. 509, 2006, p. 35-36 JC v. 31, n. 107, 2005, p. 254-257).

"Distrito Federal: competência legislativa para fixação de tempo razoável de espera dos usuários dos serviços de cartórios. 1. A imposição legal de um limite ao tempo de espera em fila dos usuários dos serviços prestados pelos cartórios não constitui matéria relativa à disciplina dos registros públicos, mas assunto de interesse local, cuja competência legislativa a Constituição atribui aos Municípios, nos termos do seu art. 30, I. 2. A LD 2.529/2000, com a redação da LD 2.547/2000, não está em confronto com a Lei Federal 8.935/90 - que disciplina as atividades dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, nos termos do art. 236, § 1º, da Constituição - por tratarem de temas totalmente diversos. 3. RE conhecido e desprovido. (RE 397094, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 29/08/2006, DJ 27-10-2006 PP-00050 EMENT VOL-02253-04 PP-00750 LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 255-261).

"ADMINISTRATIVO - AGÊNCIA BANCÁRIA - FUNCIONAMENTO - HORÁRIO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO. 1. Dentro da evolução da jurisprudência desta Turma, com a orientação dada pelo STF, têm-se entendido que pode o Município estabelecer o tempo de atendimento ao público, a partir da identificação do horário da retirada da senha e de efetivo atendimento. 2. Por interferência do PROCON, os Municípios têm editado leis diversas no sentido de regulamentar o prazo de atendimento. 3. Recurso especial conhecido, mas improvido. (REsp 467451/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/05/2004, DJ 16/08/2004, p. 188 RJADCOAS vol. 61, p. 75).

De fato, a ingerência por parte do Município no funcionamento dos estabelecimentos comerciais é matéria tormentosa, uma vez que importa interferência na liberdade ao exercício de atividade econômica. A despeito de a livre iniciativa não ser princípio absoluto, existem diversos limites e balizamentos a serem observados, dentre os quais se destaca o princípio da livre iniciativa, da proporcionalidade, razoabilidade, da harmonia entre os poderes, dentre outros.

Com efeito, se essa Casa possui "competência legislativa para legislar sobre o tempo de atendimento em estabelecimentos que prestam serviços ao público, estabelecidos em seu território, a matéria reveste-se integralmente de interesse local, sobrepondo benefícios à sociedade em relação aos estabelecimentos prestadores de serviço. A Constituição Federal prevê expressamente a competência do Município em legislar sobre assuntos de interesse local, podendo assim ser considerados aqueles que atentem aos reclames e demandas da população".

Cabe ao Poder Público, seja mediante representante do Poder Executivo, como aos membros do Legislativo, intentar ações governamentais que satisfaçam aos anseios sociais.

Salienta-se o interesse local da questão, baseando-se no seguinte ensinamento de Meirelles:

A cidade, sendo o meio ambiente do homem, o seu habitat natural, deve ser dotada de todos os elementos e fatores de seu bem-estar físico, moral e espiritual, satisfazendo-o não só biologicamente, como também nas suas exigências éticas e



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

artísticas. Dentro dessa concepção humana e racional da cidade moderna cabem todas as exigências de polícia administrativa que as Administrações locais reputarem convenientes, úteis ou necessárias em prol da segurança, da funcionalidade, da salubridade, do conforto e da estética urbana.

Verifica-se que a Administração, revestida de seu poder de polícia, pode determinar restrições ou deveres em prol do bem estar social, através de sua prerrogativa constitucional. Sendo assim, o projeto de lei que estabelece um sanções pela não oferta de atendimento pessoal, em estabelecimento funcionando no município, tem seu mérito revestido de interesse local (melhoria de condições de atendimento aos usuários do serviço público), matéria em relação a qual é maciço o entendimento jurisprudencial afirmando a competência municipal para legislar.

Nos Tribunais Superiores (STJ e STF) resta pacificado entendimento de que, em matérias que envolvam os municípios, há viabilidade de normatização municipal, conforme se observa nas jurisprudências infra colacionadas:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL QUE FIXA O TEMPO MÁXIMO DE ESPERA EM FILA DE AGÊNCIA BANCÁRIA. RECURSO ESPECIAL QUE DISCUTE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI LOCAL E PRESENÇA DOS REQUISITOS DISCIPLINADOS PELOS ARTS. 273 E 461 DO CPC. AMPLIAÇÃO DA CONTROVÉRSIA DISCUTIDA NA ORIGEM, QUE SE LIMITOU À MAJORAÇÃO DAS ASTREINTES POR RECALCITRÂNCIA NO CUMPRIMENTO DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA DEFERIDA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 535 CPC. INESPECIFICIDADE DOS PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS COLACIONADOS. DISSÍDIO PRETORIANO INOCORRENTE. MATÉRIA PACIFICADA NO STJ E NO STF.

1. O Ministério Público ajuizou Ação Civil Pública para compelir a instituição bancária recorrente ao cumprimento de duas leis municipais que estabeleciam o tempo máximo de espera em fila de agência bancária. Deferida a antecipação de tutela e constatada a recalcitrância ao seu cumprimento, as astreintes foram majoradas, dando origem ao presente recurso. (...)

3. Ademais, a tese recursal já foi superada, sendo pacífica a orientação jurisprudencial que reconhece aos Municípios competência legislativa para disciplinar o tempo máximo de espera nas filas em agências bancárias. Precedentes do STJ e do STF. (...)

5. Recurso Especial não provido.



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

(REsp 1322983/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2013, DJe 16/09/2013)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGÊNCIAS BANCÁRIAS. TEMPO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO. COMPETÊNCIA. MUNICÍPIO. ART. 30, I, CB/88. FUNCIONAMENTO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. ARTS. 192 E 48, XIII, DA CB/88. 1. O Município, ao legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas em seu território, exerce competência a ele atribuída pelo artigo 30, I, da CB/88. 2. A matéria não diz respeito ao funcionamento do Sistema Financeiro Nacional [arts. 192 e 48, XIII, da CB/88]. 3. Matéria de interesse local. Agravo regimental improvido. (RE 427463 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Primeira Turma, julgado em 14/03/2006, DJ 19-05-2006 PP-00015 EMENT VOL-02233-03 PP-00567 RTJ VOL-00202-01 PP-00331 RT v. 95, n. 853, 2006, p. 143-146)

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, atento a diretriz traçada pelas Cortes maiores, tem decidido no sentido de que o entendimento assentado em relação aos estabelecimentos bancários estende-se a outros estabelecimentos que prestam serviços ao público, como agências de correios e supermercados, conforme se verifica dos julgados (ementas) a seguir colacionados:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. O Ministério Público é parte legítima para promover medidas judiciais cabíveis para a defesa dos direitos assegurados pela Constituição, dentre eles a proteção aos consumidores. TEMPO MÁXIMO DE PERMANÊNCIA NAS FILAS. O que se pretende impedir é a espera exagerada na fila de atendimento dos caixas da empresa agravante, pretensão factível diante da ociosidade de cerca de mais da metade dos 34 caixas de que dispõe, que podem ser ativados até o limite de sua capacidade. Quem pretende o bônus de ser hipermercado deve arcar com os ônus necessários à manutenção adequada da estrutura correspondente. MULTA. MANUTENÇÃO. A imposição da sanção pecuniária possui caráter profilático, porque a parte agravante demonstra, a todo o tempo, sua resistência em adequar-se aos padrões mínimos de prestação dos serviços. Caso em que o desrespeito à legislação foi comprovado, restando amplamente demonstrado que a conduta do hipermercado não se alterou. Valor da multa mantido. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70031840382, Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Roberto Lessa Franz, Julgado em 17/12/2009)

Com efeito, aplicando a malha teórica ao caso concreto, percebe-se que a matéria possui respaldo de tramitação frente aos julgados telados, na medida em que, à evidência, trata-se de assunto de interesse local. Sob essa égide, resta autorizada a iniciativa legislativa por parte do Município, objetivando a medida proposta atender aos reclames e demandas da população local.

Verificada a existência de competência legislativa do Município para dispor sobre a matéria objeto do projeto de lei analisado, necessária análise acerca do aspecto formal da proposição.

Nesse sentido, no que respeita ao exercício da iniciativa legislativa, não se verifica impedimento a tramitação da proposição, pois a matéria é de iniciativa comum, na medida em que não interfere na organização e funcionamento da administração, tampouco cria despesas extra orçamentárias ou novas atribuições ao Poder Executivo, restando legítima a iniciativa parlamentar, no caso concreto.

Concluimos o parecer:



CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

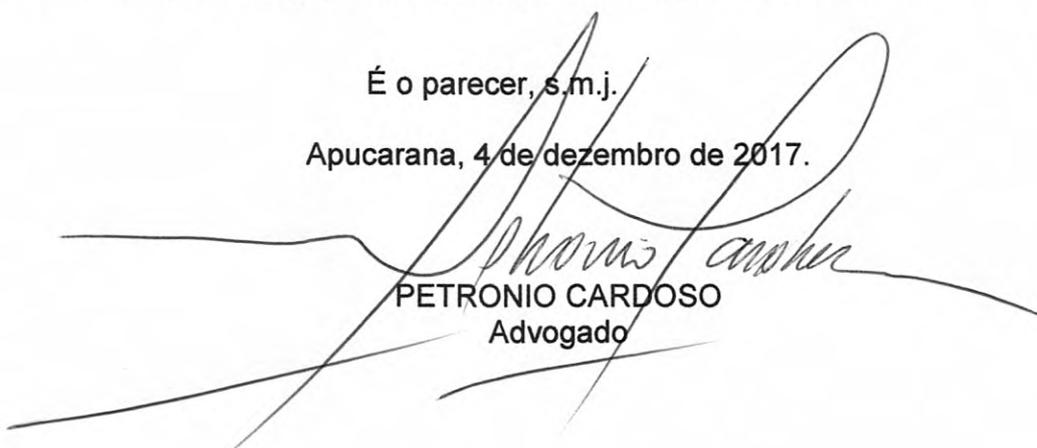
Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Dito isto, consoante às ponderações deduzidas, **conclui-se pela viabilidade jurídica** do Município estabelecer a regulamentação pretendida, bem como pelo correto exercício da iniciativa legislativa.

Isto posto, manifestamo-nos pela legalidade da proposição submetida ao nosso exame. Destaca-se que os pareceres jurídicos não vinculam, a decisão de manifestação e voto dos Nobres Vereadores, os quais possuem absoluta e total competência para se manifestar favoravelmente ou não à matéria.

É o parecer, s.m.j.

Apucarana, 4 de dezembro de 2017.


PETRONIO CARDOSO
Advogado