



ESTADO DE GOIÁS  
GOVERNADORIA DO ESTADO



Ofício n. 246 111.

Goiânia, 19 de agosto de 2011.

Excelentíssimo Senhor  
Deputado **JARDEL SEBBA**  
Digníssimo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás  
**NESTA**

**Senhor Presidente,**

Reporto-me ao seu Ofício n. 1270-P, de 08 de julho de 2011, que encaminhou à Governadoria o **autógrafo de lei n. 146**, de 07 de julho de 2011, dispondo sobre a obrigatoriedade das agências bancárias manterem vigilância armada nas salas de auto-atendimento, para comunicar-lhe que, apreciando o seu teor, decidi, no uso da competência constitucional a mim conferida pelo § 1º do art. 23 da Constituição Estadual, vetá-lo integralmente, pelas razões a seguir declinadas.

#### **RAZÕES DE VETO**

A Procuradoria-Geral do Estado auscultada sobre a adequação do autógrafo ao ordenamento constitucional e legal vigente, emitiu, por intermédio de seu titular, o Despacho "AG" N. 005156/2011, concluindo pelo veto integral do autógrafo, nos termos seguintes:

DESPACHO "AG" Nº 005156/2011 – 1. (...)

2. A lei de que ora se cogita estabelece obrigação às agências bancárias estabelecidas no Estado, de manter vigilância armada nas salas de auto-atendimento instaladas em seu interior, enquanto



ESTADO DE GOIÁS  
GOVERNADORIA DO ESTADO



estiverem em funcionamento no período noturno. O próprio legislador toma essa medida como “de segurança aos consumidores” (art. 1º, *caput*, parte inicial - sublinhei). Exatamente aí reside o cerne da discussão, para se perscrutar quanto a constitucionalidade, ou não, do autógrafo ora examinado.

3. É consabido que o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento no sentido de que “*É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial*” (Súmula 645). Dos vários e reiterados precedentes que deram origem à edição da Súmula, extrai-se que seu fundamento principal reside no fato de que, embora caiba à União editar leis complementares dispendo sobre o sistema financeiro nacional, bem como instituições financeiras e suas operações (art. 48, XIII; art. 192, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 40/2003, ambos da Constituição Federal), não está inibida a competência dos Municípios para, mesmo em se tratando de serviços prestados por instituições financeiras, editar normas de interesse local, relacionadas à proteção do consumidor e à qualidade dos serviços prestados, bem como ao exercício do poder de polícia nos Municípios (art. 30, I, CF/88).

4. A propósito:

“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.” (RE 432.789, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 14-6-2005), Primeira Turma, Dj de 7-10-2005)-grifei.

“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



ESTADO DE GOIÁS  
GOVERNADORIA DO ESTADO



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." (STF, RE-AgR 427463/RO, Primeira Turma, Rel. Min. Eros Grau, j. 14/03/2006, Dj 19-05-2006) – g.

5. Nesse último julgado, o Min. Eros Grau teceu as seguintes considerações no voto condutor do acórdão:

"(...)

Ao legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas em seu território, o Município exerceu competência a ele atribuída pelo art. 30, inciso I, da Constituição do Brasil.

A matéria respeita a interesse local do Município, que **não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições financeiras**. Ademais, incluem-se no âmbito dos assuntos de interesse local os relativos à proteção do consumidor. Vale mesmo dizer: o Município está vinculado pelo dever de dispor, no plano local, sobre a matéria.

A lei municipal **não dispôs sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores** – art. 22, inciso VII, da CB/88. Também **não regulou a organização, o funcionamento e as atribuições de instituições financeiras**. Limitou-se a impor regras tendentes a assegurar adequadas condições de atendimento ao público na prestação de serviços, por essas instituições, ao consumidor/cliente. Não envolve transgressão da competência reservada ao Congresso Nacional pelo art. 48, inciso XIII, da Constituição do Brasil, para **dispor sobre matéria financeira e funcionamento de instituições financeiras**. Também não diz respeito à **estruturação do sistema financeiro nacional**, matéria que, nos termos do disposto no art. 192 da CB/88, há de ser regulada por lei complementar.

(...)





ESTADO DE GOIÁS  
GOVERNADORIA DO ESTADO



No mais, devo fazer breve alusão aos argumentos aportados às razões do agravo pelo parecer juntado aos autos, inicialmente observando que a exigência de lei complementar veiculada pelo art. 192 da Constituição abrange apenas o quanto respeite à **regulamentação da estrutura do sistema**. Isso é nítido como a luz solar passando através de um cristal bem polido.”(grifei)

6. Em suma, o Min. Eros Grau entendeu que regular o horário de atendimento ao público nas agências bancárias, ou o tempo máximo de espera nas filas, constitui exercício de competência para legislar sobre direito do consumidor, em interesse local. Fez um contraponto entre essa matéria e outras que indiscutivelmente são de competência da União, tais como a regulação de atividades-fim dos estabelecimentos bancários, notadamente no que respeita a “política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores” (art. 22, VII, CF/88), “organização, funcionamento e atribuições das instituições financeiras” (art. 48, XIII) e a estruturação do sistema financeiro nacional (art. 192).

7. No presente caso, porém, não é possível se aplicar o mesmo raciocínio, uma vez que se evidencia o interesse geral, nacional, de serem estabelecidas regras uniformes relativas à regulação e funcionamento da atividade bancária.

8. A jurisprudência remansosa do Supremo Tribunal Federal propugna que o horário de funcionamento dos bancos deve ser estabelecido pela União (Precedentes: AI 124793 AgR, Relator(a): Min. CARLOS MADEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/05/1988, Dj 17-06-1988; RE 80365, Relator(a) Min. ANTONIO NEDER, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/06/1981, Dj 03/07/1981; RE 91630, Relator Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/1979, Dj 09/11/1979).

9. O fundamento desse entendimento, fixado à luz da Constituição anterior – que, igualmente à Constituição de 1988, também dispunha



ESTADO DE GOIÁS  
GOVERNADORIA DO ESTADO



regra de competência legislativa aos Municípios quanto a matérias de “peculiar interesse local” – foi explicitado no julgamento do RE 118.086/PR (Dj 14/10/1990), em que o Relator, Min. Célio Borja, acentuou a circunstância de que o horário de funcionamento dos bancos tem a ver com o controle da moeda e do crédito, estando sob discricionariedade da autoridade monetária, a qual deverá dar tratamento uniforme na matéria em todo o território nacional. No mesmo julgamento, o Min. Aldir Passarinho assim se manifesta:

“Também eu acompanho o eminente Ministro Relator. Parece-me que o sistema bancário, hoje em dia, exige que haja um controle geral, no que tange ao horário de funcionamento dos estabelecimentos bancários, no País. Não podemos compreender, realmente, que haja desacertos de horários entre municípios e entre outros Estados, pelos transtornos que isso poderá provocar.”

10. O que se depreende dos precedentes jurisprudenciais apontados é que o imbróglio sobre a repartição de competências entre as unidades federativas somente pode ser resolvido à luz do princípio da predominância do interesse, que, segundo José Afonso da Silva<sup>1</sup>, significa que à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo em que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local. Assim, é permitido concluir que é da competência da União legislar sobre matéria de segurança de estabelecimentos financeiros, tal como já disposto na forma da Lei n. 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*” e da Lei n. 9.017, de 30 de março de 1995, que altera a Lei 7.102 e dispõe outras normas sobre o mesmo tema.

<sup>1</sup> 1 “Curso de Direito Constitucional Positivo”, ed. Malheiros, 19ª Ed., 2001, p. 480.



ESTADO DE GOIÁS  
GOVERNADORIA DO ESTADO



11. O art. 1º da Lei n. 7.102/83 estabelece a obrigatoriedade de autorização do Ministério da Justiça para funcionamento de estabelecimentos financeiros em que haja guarda ou movimentação de valores e o art. 2º prevê a instalação de diversos itens de segurança, além da obrigatória permanência de "*pessoas adequadamente preparadas para a segurança, chamadas vigilantes*". Essa lei é regulamentada pelo Decreto n. 89.056, de 24/11/1983, o qual prevê a elaboração de um "plano de segurança" compreendendo, entre outros itens, vigilância ostensiva com número adequado de vigilantes (art. 2º), e que também dispõe:

Art. 5º Vigilância ostensiva, para os efeitos deste Regulamento, consiste em atividade exercida no interior dos estabelecimentos e em transporte de valores, por pessoas uniformizadas e adequadamente preparadas para impedir ou inibir ação criminosa.

Art. 6º O número mínimo de vigilantes adequado ao sistema de segurança de cada estabelecimento financeiro será definido no plano de segurança a que se refere o art. 2º, observados, entre outros critérios, as peculiaridades do estabelecimento, sua localização, área, instalações e encaixe.

12. Vê-se, pois, que a União exerceu competência legislativa na matéria, a teor do art. 22, inciso I e VII, do art. 48, XIII, e do art. 192, todos da Constituição Federal, o que torna desnecessária qualquer legislação estadual ou municipal a respeito da questão.

13. Vale dizer, ainda, que se encontra pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal a ADI nº 3.155/SP, na qual se questiona a constitucionalidade de lei do Estado de São Paulo que, dentre outras medidas, estabeleceu para as instituições financeiras que exploram serviços de caixas eletrônicos, inclusive por período integral, a obrigação de "*manutenção de 1 (um) vigilante durante o horário de funcionamento*" (Lei nº 10.883/2001, art. 1º, inciso III). A essa ADI imprimiu-se o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99, pelo que não houve



ESTADO DE GOIÁS  
GOVERNADORIA DO ESTADO



apreciação do pedido liminar. Encontra-se conclusa ao Relator para julgamento, admitida como *amicus curiae* a Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN (despacho de 30/01/2010).

14. Na referida ADI nº 3.155/SP, a Procuradoria-Geral da República deu parecer pela procedência da ação, do qual colhe-se o seguinte excerto:

*“(...) No caso dos caixas eletrônicos, não há dúvida de que a exigência de instalação de itens de segurança afeta de um modo geral a atividade bancária, pois condiciona o regular funcionamento dos estabelecimentos financeiros ao cumprimento das exigências legais.*

*Dessa forma, mister se faz ressaltar que questões que afetem de forma direta o funcionamento das instituições financeiras não podem estar relegadas à disposição do legislador estadual ou municipal. Isso porque, nesse caso, existe o perigo de que cada ente federado fixe regras inteiramente distintas sobre a matéria. **As instituições financeiras exercem suas atividades em todo o território nacional e, portanto, não seria coerente submetê-las a regras diferenciadas – que estabeleçam restrições ou condicionamentos à sua atividade – em cada Estado-membro ou Município.**”* (grifei)

15. Continuando, o parecer da PGR conclui:

*“Dessa forma, se se considera que **os caixas eletrônicos fazem parte dos próprios estabelecimentos financeiros e de suas agências ou subagências e seções**, forçoso concluir que estão eles abrangidos pelas restrições quanto à segurança estabelecidas na Lei federal nº 7.102/83 e pelo Decreto nº 89.056/83. Assim, a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 10.883/2001, do Estado de São Paulo, não ensejará uma lacuna normativa sobre a matéria”.*

16. Como derradeiro argumento, aduz a PGR no multicitado parecer:

*“Ademais, não se trata simplesmente de questão atinente a segurança pública, matéria que estaria no âmbito da competência dos Estados-membros. A legislação sobre o sistema de segurança para os*



ESTADO DE GOIÁS  
GOVERNADORIA DO ESTADO



*estabelecimentos financeiros envolve a regulação da própria atividade bancária, pois nela exerce influência direta, fixando restrições que terão reflexo imediato na atividade econômica e financeira das instituições que participam desse setor da economia. Trata-se de regulação da proteção do cidadão em face dos riscos gerados pela própria atividade financeira, que é da competência privativa da União.”*

17. É importante destacar que a robustez dos argumentos alinhados e a dificuldade na solução da controvérsia fazem com que a mencionada ADI 3.155/SP grasse ajuizada desde março de 2004, sem que nela se tenha exarado qualquer decisão. Conquanto o Supremo Tribunal Federal, nesse ínterim, tenha assentado a competência municipal para regulação de outros assuntos relativos ao funcionamento bancário, como anteriormente visto – inclusive em julgados esparsos e isolados<sup>2</sup> quanto à implantação de itens de segurança nos estabelecimentos financeiros-, não houve manifestação definitiva do Sodalício quanto à constitucionalidade das regras estaduais e municipais que obrigam à implantação de sistemas de segurança na rede bancária.

18. Tanto que também pende de julgamento na mais alta Corte a ADI nº 4.633/SP, ajuizada contra a Lei nº 14.364/2011, do Estado de São Paulo, que obriga as agências e postos de serviços bancários a instalar divisórias individuais entre os caixas eletrônicos, bem como reserva de espaços para clientes que aguardam atendimento, de modo a proporcionar privacidade às operações financeiras. Segundo a decisão preliminar da Presidência do STF, não há coincidência de objetos entre esta ADI e a de número 3.155, *“a despeito do fundamento comum a ambas as ações, qual seja, a incompetência do Estado para legislar sobre as instituições financeiras e suas operações”*.

<sup>2</sup> Trancravo: “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. Procedentes.” (AI 347.717-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 31-5-2005, Segunda Turma, DJ de 5-8-2005) – grifei.



ESTADO DE GOIÁS  
GOVERNADORIA DO ESTADO



Segundo o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, autor da ADI 4.633, os julgados do STF sobre a competência legislativa para tratar de matéria relativa às instituições financeiras apresentam entendimentos diversos e até contraditórios entre si, de modo que, para fins de cessar a insegurança jurídica no tema, sustenta ser da União a competência para legislar sobre todos e quaisquer temas relacionados às instituições financeiras.

19. Tudo quanto foi dito, pois, é para demonstrar que **o autógrafo de lei ora examinado versa matéria de competência privativa da União, porque visa regular o funcionamento dos estabelecimentos bancários situados no Estado de Goiás, mediante obrigação de manutenção de vigilância armada permanente nos caixas eletrônicos instalados no interior de agências bancárias, o que já é objeto de legislação federal em razão de seu interesse eminentemente nacional, com vista à fixação de regras uniformes em todo o território nacional.**

20. Com essas considerações, deixo de aprovar o Parecer nº 003921/2011, da Procuradoria Administrativa, pelo que oriento pelo veto integral do Autografo de Lei nº 146, de 07 de julho de 2011.

21. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado da Casa Civil.”

A Secretaria de Estado da Segurança Pública e Justiça manifestou-se, por meio de sua Superintendência de Políticas de Segurança, pela conveniência de se acolher o autógrafo destacando que “a vigilância armada nas agências bancárias deve incluir o período noturno dos finais de semana e feriados, diante da omissão de tal especificação no autógrafo”.

Referido pronunciamento foi acolhido pelo titular da Pasta de Segurança e Justiça, entretanto, diante da manifestação da Procuradoria-Geral do Estado, no sentido de que falece competência ao Estado para legislar sobre o tema e, ainda, tendo em conta, sobre o aspecto da conveniência, a apontada



ESTADO DE GOIÁS  
GOVERNADORIA DO ESTADO



omissão do autógrafo, impossível de ser sanada diante da sua extração e reportando-me, novamente, à sua inconstitucionalidade, que supera qualquer outra análise sobre a matéria, opus veto integral ao autógrafo e determinei fossem lavradas pela Casa Civil as suas razões, que ora subscrevo com a finalidade de oferecê-las, por intermédio do presente documento, a esse parlamento.

Apresento, nesta oportunidade, a Vossa Excelência e a seus ilustres pares protestos de consideração e apreço.

Jose Eliton de Figueiredo Júnior  
**GOVERNADOR DO ESTADO**  
(em exercício)



ESTADO DE GOIÁS  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA



AUTÓGRAFO DE LEI Nº 146, DE 07 DE JULHO DE 2011.  
LEI Nº \_\_\_\_\_, DE \_\_\_\_\_ DE 2011.

Dispõe sobre a obrigatoriedade das agências bancárias manterem vigilância armada nas salas de auto-atendimento.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do art. 10 da Constituição Estadual, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Como medida de segurança aos consumidores, ficam as agências bancárias estabelecidas no Estado de Goiás, obrigadas a manterem vigilância armada nas salas de auto-atendimento, enquanto estas estiverem em funcionamento no período noturno.

§ 1º Para os fins desta Lei considera-se período noturno o compreendido entre as 18h (dezoito horas) até as 22h (vinte e duas horas).

§ 2º A vigilância armada deverá ser exercida por profissional habilitado e registrado nos órgãos competentes.

§ 3º A obrigatoriedade da presente Lei não se aplica aos terminais de auto-atendimento instalados fora das agências bancárias.

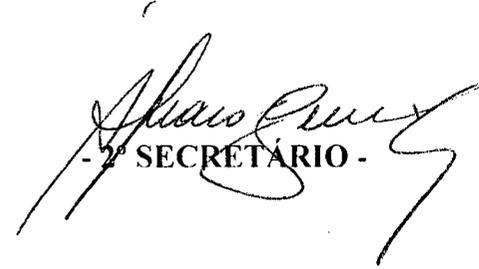
Art. 2º O descumprimento do disposto no art. 1º ensejará a multa de 10.000 (dez mil) UFIRs, dobrada em caso de reincidência, a ser revertida ao Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia, 07 de julho de 2011.

  
Deputado **JARDEL SEBBA**  
- PRESIDENTE -

  
- 1º SECRETÁRIO -

  
- 2º SECRETÁRIO -



ESTADO DE GOIÁS  
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA



## CERTIDÃO DE VETO

INTEGRAL      ( ) PARCIAL

Certifico que o Autógrafo de Lei n°. 146, de 07/07/11, foi remetido por esta Casa à SANÇÃO governamental em 01/08/2011 via Ofício n°. 1270/P e, em 19/08/11 devolvido a este Poder Legislativo, conforme Ofício n°. 246/G, tendo sido devidamente protocolado na data abaixo.

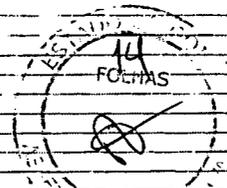
Goiânia 19/08/11

  
\_\_\_\_\_  
Protocolo

À PUBLICAÇÃO E, POSTERIOR-  
MENTE, À COMISSÃO DE CONS-  
TITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Em 29 / 08 / 2011

1º Secretário



# ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

ESTADO DE GOIÁS

O PODER DA CIDADANIA

Data do Processo 19/08/2011 Nº Processo 2011003348  
Interessado GOVERNADORIA DO ESTADO DE GOIÁS  
Origem CASARTE CIVIL DA GOVERNADORIA  
Autor  
Nº OFÍCIO N. 246  
Assunto PROC PARLAMENTAR  
Sub Assunto VETO INTEGRAL  
Observação VISTA INTEGRALMENTE O AUTOGRAFO DE LEI N. 146  
DE 07 DE JULHO DE 2011



Ofício n. 246 /11.

Goiânia, 19 de agosto de 2011.

Excelentíssimo Senhor

Deputado **JARDEL SEBBA**

Digníssimo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás

**NESTA**

**Senhor Presidente,**

Reporto-me ao seu Ofício n. 1270-P, de 08 de julho de 2011, que encaminhou à Governadoria o **autógrafo de lei n. 146**, de 07 de julho de 2011, dispondo sobre a obrigatoriedade das agências bancárias manterem vigilância armada nas salas de auto-atendimento, para comunicar-lhe que, apreciando o seu teor, decidi, no uso da competência constitucional a mim conferida pelo § 1º do art. 23 da Constituição Estadual, vetá-lo integralmente, pelas razões a seguir declinadas.

#### **RAZÕES DE VETO**

A Procuradoria-Geral do Estado auscultada sobre a adequação do autógrafo ao ordenamento constitucional e legal vigente, emitiu, por intermédio de seu titular, o Despacho "AG" N. 005156/2011, concluindo pelo veto integral do autógrafo, nos termos seguintes:

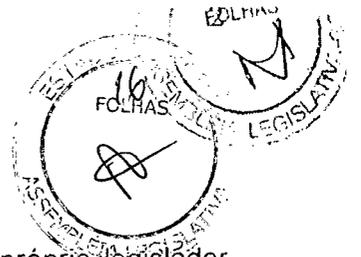
DESPACHO "AG" N.º 005156/2011 – 1. (...)

2. A lei de que ora se cogita estabelece obrigação às agências bancárias estabelecidas no Estado, de manter vigilância armada nas salas de auto-atendimento instaladas em seu interior, enquanto





ESTADO DE GOIÁS  
GOVERNADORIA DO ESTADO



estiverem em funcionamento no período noturno. O próprio legislador toma essa medida como “de segurança aos consumidores” (art. 1º, *caput*, parte inicial - sublinhei). Exatamente aí reside o cerne da discussão, para se perscrutar quanto a constitucionalidade, ou não, do autógrafo ora examinado.

3. É consabido que o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento no sentido de que “*É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial*” (Súmula 645). Dos vários e reiterados precedentes que deram origem à edição da Súmula, extrai-se que seu fundamento principal reside no fato de que, embora caiba à União editar leis complementares dispondo sobre o sistema financeiro nacional, bem como instituições financeiras e suas operações (art. 48, XIII; art. 192, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 40/2003, ambos da Constituição Federal), não está inibida a competência dos Municípios para, mesmo em se tratando de serviços prestados por instituições financeiras, editar normas de interesse local, relacionadas à proteção do consumidor e à qualidade dos serviços prestados, bem como ao exercício do poder de polícia nos Municípios (art. 30, I, CF/88).

4. A propósito:

“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.” (RE 432.789, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 14-6-2005), Primeira Turma, Dj de 7-10-2005)-grifei.

“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." (STF, RE-AgR 427463/RO, Primeira Turma, Rel. Min. Eros Grau, j. 14/03/2006, Dj 19-05-2006) – g.

5. Nesse último julgado, o Min. Eros Grau teceu as seguintes considerações no voto condutor do acórdão:

"(...)

Ao legislar sobre o tempo de atendimento ao público nas agências bancárias estabelecidas em seu território, o Município exerceu competência a ele atribuída pelo art. 30, inciso I, da Constituição do Brasil.

A matéria respeita a interesse local do Município, que **não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições financeiras**. Ademais, incluem-se no âmbito dos assuntos de interesse local os relativos à proteção do consumidor. Vale mesmo dizer: o Município está vinculado pelo dever de dispor, no plano local, sobre a matéria.

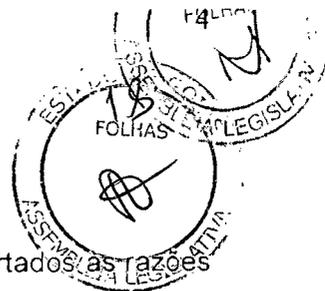
A lei municipal **não dispôs sobre política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores** – art. 22, inciso VII, da CB/88. Também **não regulou a organização, o funcionamento e as atribuições de instituições financeiras**. Limitou-se a impor regras tendentes a assegurar adequadas condições de atendimento ao público na prestação de serviços, por essas instituições, ao consumidor/cliente. Não envolve transgressão da competência reservada ao Congresso Nacional pelo art. 48, inciso XIII, da Constituição do Brasil, para **dispor sobre matéria financeira e funcionamento de instituições financeiras**. Também não diz respeito à **estruturação do sistema financeiro nacional**, matéria que, nos termos do disposto no art. 192 da CB/88, há de ser regulada por lei complementar.

(...)





ESTADO DE GOIÁS  
GOVERNADORIA DO ESTADO



No mais, devo fazer breve alusão aos argumentos aportados <sup>as razões</sup> do agravo pelo parecer juntado aos autos, inicialmente observando que a exigência de lei complementar veiculada pelo art. 192 da Constituição abrange apenas o quanto respeite à **regulamentação da estrutura do sistema**. Isso é nítido como a luz solar passando através de um cristal bem polido."(grifei)

6. Em suma, o Min. Eros Grau entendeu que regular o horário de atendimento ao público nas agências bancárias, ou o tempo máximo de espera nas filas, constitui exercício de competência para legislar sobre direito do consumidor, em interesse local. Fez um contraponto entre essa matéria e outras que indiscutivelmente são de competência da União, tais como a regulação de atividades-fim dos estabelecimentos bancários, notadamente no que respeita a "política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores" (art. 22, VII, CF/88), "organização, funcionamento e atribuições das instituições financeiras" (art. 48, XIII) e a estruturação do sistema financeiro nacional (art. 192).

7. No presente caso, porém, não é possível se aplicar o mesmo raciocínio, uma vez que se evidencia o interesse geral, nacional, de serem estabelecidas regras uniformes relativas à regulação e funcionamento da atividade bancária.

8. A jurisprudência remansosa do Supremo Tribunal Federal propugna que o horário de funcionamento dos bancos deve ser estabelecido pela União (Precedentes: AI 124793 AgR, Relator(a): Min. CARLOS MADEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/05/1988, Dj 17-06-1988; RE 80365, Relator(a) Min. ANTONIO NEDER, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/06/1981, Dj 03/07/1981; RE 91630, Relator Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/1979, Dj 09/11/1979).

9. O fundamento desse entendimento, fixado à luz da Constituição anterior – que, igualmente à Constituição de 1988, também dispunha



regra de competência legislativa aos Municípios quanto a matérias de "peculiar interesse local" – foi explicitado no julgamento do RE 118.086/PR (Dj 14/10/1990), em que o Relator, Min. Célio Borja, acentuou a circunstância de que o horário de funcionamento dos bancos tem a ver com o controle da moeda e do crédito, estando sob discricionariedade da autoridade monetária, a qual deverá dar tratamento uniforme na matéria em todo o território nacional. No mesmo julgamento, o Min. Aldir Passarinho assim se manifesta:

"Também eu acompanho o eminente Ministro Relator. Parece-me que o sistema bancário, hoje em dia, exige que haja um controle geral, no que tange ao horário de funcionamento dos estabelecimentos bancários, no País. Não podemos compreender, realmente, que haja desacertos de horários entre municípios e entre outros Estados, pelos transtornos que isso poderá provocar."

10. O que se depreende dos precedentes jurisprudenciais apontados é que o imbróglio sobre a repartição de competências entre as unidades federativas somente pode ser resolvido à luz do princípio da predominância do interesse, que, segundo José Afonso da Silva<sup>1</sup>, significa que à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo em que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local. Assim, é permitido concluir que é da competência da União legislar sobre matéria de segurança de estabelecimentos financeiros, tal como já disposto na forma da Lei n. 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*" e da Lei n. 9.017, de 30 de março de 1995, que altera a Lei 7.102 e dispõe outras normas sobre o mesmo tema.

<sup>1</sup> "Curso de Direito Constitucional Positivo", ed. Malheiros, 19ª Ed., 2001, p. 480.

11. O art. 1º da Lei n. 7.102/83 estabelece a obrigatoriedade de autorização do Ministério da Justiça para funcionamento de estabelecimentos financeiros em que haja guarda ou movimentação de valores e o art. 2º prevê a instalação de diversos itens de segurança, além da obrigatória permanência de *“pessoas adequadamente preparadas para a segurança, chamadas vigilantes”*. Essa lei é regulamentada pelo Decreto n. 89.056, de 24/11/1983, o qual prevê a elaboração de um “plano de segurança” compreendendo, entre outros itens, vigilância ostensiva com número adequado de vigilantes (art. 2º), e que também dispõe:

Art. 5º Vigilância ostensiva, para os efeitos deste Regulamento, consiste em atividade exercida no interior dos estabelecimentos e em transporte de valores, por pessoas uniformizadas e adequadamente preparadas para impedir ou inibir ação criminosa.

Art. 6º O número mínimo de vigilantes adequado ao sistema de segurança de cada estabelecimento financeiro será definido no plano de segurança a que se refere o art. 2º, observados, entre outros critérios, as peculiaridades do estabelecimento, sua localização, área, instalações e encaixe.

12. Vê-se, pois, que a União exerceu competência legislativa na matéria, a teor do art. 22, inciso I e VII, do art. 48, XIII, e do art. 192, todos da Constituição Federal, o que torna desnecessária qualquer legislação estadual ou municipal a respeito da questão.

13. Vale dizer, ainda, que se encontra pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal a ADI nº 3.155/SP, na qual se questiona a constitucionalidade de lei do Estado de São Paulo que, dentre outras medidas, estabeleceu para as instituições financeiras que exploram serviços de caixas eletrônicos, inclusive por período integral, a obrigação de *“manutenção de 1 (um) vigilante durante o horário de funcionamento”* (Lei nº 10.883/2001, art. 1º, inciso III). A essa ADI imprimiu-se o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99, pelo que não houve





apreciação do pedido liminar. Encontra-se conclusa aos 07 folhas para julgamento, admitida como *amicus curiae* a Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN (despacho de 30/01/2010).

14. Na referida ADI nº 3.155/SP, a Procuradoria-Geral da República deu parecer pela procedência da ação, do qual colhe-se o seguinte excerto:

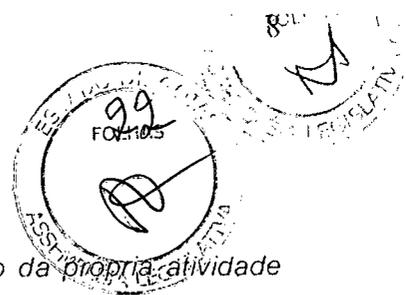
*(...) No caso dos caixas eletrônicos, não há dúvida de que a exigência de instalação de itens de segurança afeta de um modo geral a atividade bancária, pois condiciona o regular funcionamento dos estabelecimentos financeiros ao cumprimento das exigências legais. Dessa forma, mister se faz ressaltar que questões que afetem de forma direta o funcionamento das instituições financeiras não podem estar relegadas à disposição do legislador estadual ou municipal. Isso porque, nesse caso, existe o perigo de que cada ente federado fixe regras inteiramente distintas sobre a matéria. **As instituições financeiras exercem suas atividades em todo o território nacional e, portanto, não seria coerente submetê-las a regras diferenciadas – que estabeleçam restrições ou condicionamentos à sua atividade – em cada Estado-membro ou Município.**” (grifei)*

15. Continuando, o parecer da PGR conclui:

*“Dessa forma, se se considera que os caixas eletrônicos fazem parte dos próprios estabelecimentos financeiros e de suas agências ou subagências e seções, forçoso concluir que estão eles abrangidos pelas restrições quanto à segurança estabelecidas na Lei federal nº 7.102/83 e pelo Decreto nº 89.056/83. Assim, a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 10.883/2001, do Estado de São Paulo, não ensejará uma lacuna normativa sobre a matéria”.*

16. Como derradeiro argumento, aduz a PGR no multicitado parecer:

*“Ademais, não se trata simplesmente de questão atinente a segurança pública, matéria que estaria no âmbito da competência dos Estados-membros. A legislação sobre o sistema de segurança para os*



*estabelecimentos financeiros envolve a regulação da própria atividade bancária, pois nela exerce influência direta, fixando restrições que terão reflexo imediato na atividade econômica e financeira das instituições que participam desse setor da economia. Trata-se de regulação da proteção do cidadão em face dos riscos gerados pela própria atividade financeira, que é da competência privativa da União."*

17. É importante destacar que a robustez dos argumentos alinhados e a dificuldade na solução da controvérsia fazem com que a mencionada ADI 3.155/SP grasse ajuizada desde março de 2004, sem que nela se tenha exarado qualquer decisão. Conquanto o Supremo Tribunal Federal, nesse ínterim, tenha assentado a competência municipal para regulação de outros assuntos relativos ao funcionamento bancário, como anteriormente visto – inclusive em julgados esparsos e isolados<sup>2</sup> quanto à implantação de itens de segurança nos estabelecimentos financeiros-, não houve manifestação definitiva do Sodalício quanto à constitucionalidade das regras estaduais e municipais que obrigam à implantação de sistemas de segurança na rede bancária.

18. Tanto que também pende de julgamento na mais alta Corte a ADI nº 4.633/SP, ajuizada contra a Lei nº 14.364/2011, do Estado de São Paulo, que obriga as agências e postos de serviços bancários a instalar divisórias individuais entre os caixas eletrônicos, bem como reserva de espaços para clientes que aguardam atendimento, de modo a proporcionar privacidade às operações financeiras. Segundo a decisão preliminar da Presidência do STF, não há coincidência de objetos entre esta ADI e a de número 3.155, *"a despeito do fundamento comum a ambas as ações, qual seja, a incompetência do Estado para legislar sobre as instituições financeiras e suas operações"*.

2 Trancervo: "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 proporcionar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros Procedentes" (AI 347 717-AgR, Rel. Min. Celso de Mello julgamento em 31-5-2005 Segunda Turma, DJ de 5-8-2005) – grifei.

Segundo o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, autor da ADI 4.633, os julgados do STF sobre a competência legislativa para tratar de matéria relativa às instituições financeiras apresentam entendimentos diversos e até contraditórios entre si, de modo que, para fins de cessar a insegurança jurídica no tema, sustenta ser da União a competência para legislar sobre todos e quaisquer temas relacionados às instituições financeiras.

19. Tudo quanto foi dito, pois, é para demonstrar que o autógrafo de lei ora examinado versa matéria de competência privativa da União, porque visa regular o funcionamento dos estabelecimentos bancários situados no Estado de Goiás, mediante obrigação de manutenção de vigilância armada permanente nos caixas eletrônicos instalados no interior de agências bancárias, o que já é objeto de legislação federal em razão de seu interesse eminentemente nacional, com vista à fixação de regras uniformes em todo o território nacional.

20. Com essas considerações, deixo de aprovar o Parecer nº 003921/2011, da Procuradoria Administrativa, pelo que oriento pelo veto integral do Autógrafo de Lei nº 146, de 07 de julho de 2011.

21. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado da Casa Civil.”

A Secretaria de Estado da Segurança Pública e Justiça manifestou-se, por meio de sua Superintendência de Políticas de Segurança, pela conveniência de se acolher o autógrafo destacando que “a vigilância armada nas agências bancárias deve incluir o período noturno dos finais de semana e feriados, diante da omissão de tal especificação no autógrafo”.

Referido pronunciamento foi acolhido pelo titular da Pasta de Segurança e Justiça, entretanto, diante da manifestação da Procuradoria-Geral do Estado, no sentido de que falece competência ao Estado para legislar sobre o tema e, ainda, tendo em conta, sobre o aspecto da conveniência, a apontada

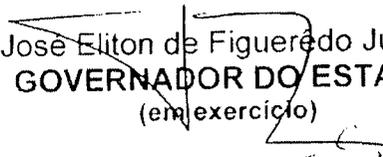


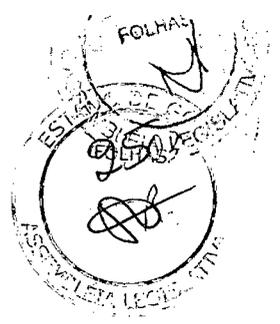
ESTADO DE GOIÁS  
GOVERNADORIA DO ESTADO



omissão do autógrafo, impossível de ser sanada diante da sua extração e reportando-me, novamente, à sua inconstitucionalidade, que supera qualquer outra análise sobre a matéria, opus veto integral ao autógrafo e determinei fossem lavradas pela Casa Civil as suas razões, que ora subscrevo com a finalidade de oferecê-las, por intermédio do presente documento, a esse parlamento.

Apresento, nesta oportunidade, a Vossa Excelência e a seus ilustres pares protestos de consideração e apreço.

  
José Eliton de Figueredo Júnior  
GOVERNADOR DO ESTADO  
(em exercício)



AUTÓGRAFO DE LEI Nº 146, DE 07 DE JULHO DE 2011.  
LEI Nº . DE DE : DE 2011.

Dispõe sobre a obrigatoriedade das agências bancárias manterem vigilância armada nas salas de auto-atendimento.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, nos termos do art. 10 da Constituição Estadual, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Como medida de segurança aos consumidores, ficam as agências bancárias estabelecidas no Estado de Goiás, obrigadas a manterem vigilância armada nas salas de auto-atendimento, enquanto estas estiverem em funcionamento no período noturno.

§ 1º Para os fins desta Lei considera-se período noturno o compreendido entre as 18h (dezoito horas) até as 22h (vinte e duas horas).

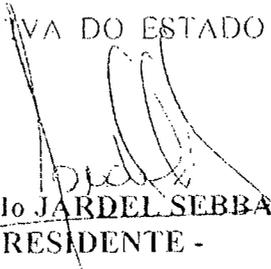
§ 2º A vigilância armada deverá ser exercida por profissional habilitado e registrado nos órgãos competentes.

§ 3º A obrigatoriedade da presente Lei não se aplica aos terminais de auto-atendimento instalados fora das agências bancárias.

Art. 2º O descumprimento do disposto no art. 1º ensejará a multa de 10.000 (dez mil) UFIRs, dobrada em caso de reincidência, a ser revertida ao Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, em Goiânia, 07 de julho de 2011.

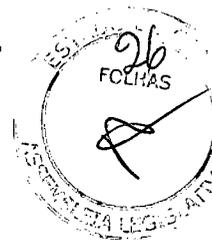
  
Deputado JARDEL SEBBA  
- PRESIDENTE -

  
- 1º SECRETÁRIO -

  
- 2º SECRETÁRIO -



ESTADO DE GOIÁS  
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA



## CERTIDÃO DE VETO

INTEGRAL      ( ) PARCIAL

Certifico que o Autógrafo de Lei nº. 146, de 07/07/11, foi remetido por esta Casa à SANÇÃO governamental em 01/08/2011 via Ofício nº. 12701P e, em 19/08/11 devolvido a este Poder Legislativo, conforme Ofício nº. 246 IG, tendo sido devidamente protocolado na data abaixo.

Goiânia 19/08/11

  
\_\_\_\_\_  
Protocolo

À PUBLICAÇÃO E, POSTERIOR-  
MENTE, À COMISSÃO DE CONS-  
TITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Em 24 / 08 / 2011

1º Secretário

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**



Ao Sr. Dep. (s) Helio de Sousa

**PARA RELATAR**

Sala das Comissões Deputado Solon Amaral

Em 20 / 09 / 2011.

Presidente:



Processo n.º: 2011003348  
Interessado: GOVERNADORIA DO ESTADO  
Assunto: Veta parcialmente o Autógrafo de Lei nº 146, de  
07 de julho de 2011.

### RELATÓRIO

Versam os autos sobre Ofício Mensagem n.º 246, de 19 de agosto de 2011, de autoria da Governadoria do Estado, comunicando esta Casa que, apreciando o autógrafo de lei nº 146, de 7 de julho de 2011, resolveu, com fundamento no § 1º o art. 23 da Constituição do Estado, vetá-lo integralmente.

Conforme comprova a certidão de folha retro, o veto foi realizado tempestivamente, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, como determina o § 1º do art. 23 da Constituição Estadual.

Destacamos que nos termos do citado § 1º do art. 23, da C.E., ao Chefe do Poder Executivo é autorizado, conforme sua consideração, vetar projeto de lei, no todo ou em parte, por inconstitucionalidade ou contrário ao interesse público, comunicando à Assembléia as suas razões.

De iniciativa parlamentar, o autógrafo de lei  
**“Dispõe sobre a obrigatoriedade das agências bancárias  
manterem vigilância armada nas salas de auto-atendimento.”**

4



Entendemos que o veto deve ser mantido por seus próprios fundamentos.

Realmente, trata-se de analisar a titularidade da competência para legislar acerca da matéria, que, via de regra, somente pode ser resolvida à luz do princípio da predominância do interesse. Considerando-se que as instituições financeiras exercem suas atividades em todo o território nacional e, portanto, *não seria coerente submetê-las a regras diferenciadas – que estabeleçam restrições ou condicionamentos à sua atividade – em cada Estado-membro ou Município.*

Nesse sentido, o autógrafo em tela versa matéria de competência privativa da União, “vez que visa regular o funcionamento dos estabelecimentos bancários situados no Estado de Goiás, mediante obrigação de manutenção de vigilância armada permanente nos caixas eletrônicos instalados no interior de agências bancárias, o que já é objeto de legislação federal – Lei n. 9.017, de 30 de março de 1995 - em razão de seu interesse eminentemente nacional, com vista à fixação de regras uniformes em todo o território nacional.”

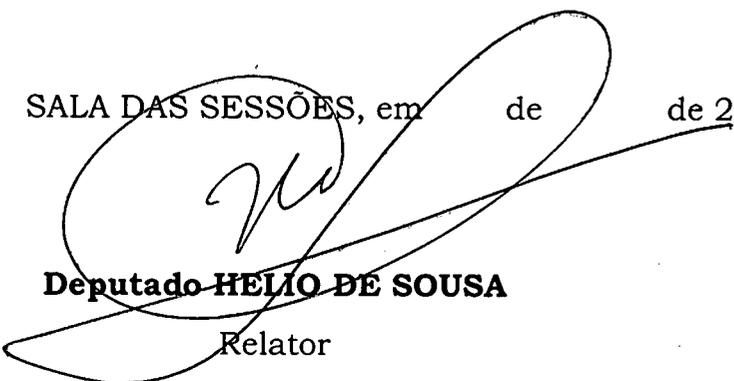
Lembrando que o presente processo deve ser objeto de apreciação, por esta Casa, no prazo previsto no § 4º, do citado dispositivo constitucional e disposições contidas nos arts. 186/188, do Regimento Interno, concluímos pelo acolhimento das razões expendidas pelo Chefe do Executivo Goiano, vez que, as razões do veto são totalmente pertinentes.



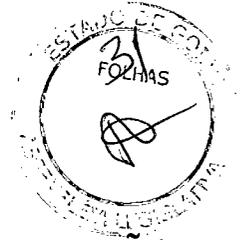
Por tais razões, somos pela **manutenção do veto.**

É o relatório.

SALA DAS SESSÕES, em            de            de 2011.

  
**Deputado HELIO DE SOUSA**

Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Com VISTA ao Sr. Deputado Luiz Carlos de Castro

PELO PRAZO DE Resimonal

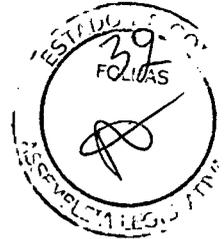
Sala das Comissões Deputado Solon Amaral

Em 13 de Apr de 2012.

Presidente: [Signature]

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO**

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação Aprova o parecer do Relator **FAVORÁVEL A MANUTENÇÃO DO VETO.**



Processo Nº 3348/12

Salda das Comissões Deputado Solon Amaral

Em 02/09/13 / 2013.

Presidente:

*[Handwritten signatures and initials]*

*[Signature]*

*[Signature]*

*[Signature]*

*[Signature]*

*[Signature]*

*[Signature]*