

30



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

189

75

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0214383-82.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor SINDICATO DE HOTÉIS RESTAURANTES BARES E SIMILARES DE CAMPINAS E REGIÃO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. ENIO ZULIANI.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), GONZAGA FRANCESCHINI, ALVES BEVILACQUA, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, CASTILHO BARBOSA, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, RENATO NALINI, PAULO DIMAS MASCARETTI, ITAMAR GAINO, MÁRCIO BÁRTOLI e AMADO DE FARIA, julgando a ação improcedente; e ANTONIO VILENILSON, CAETANO LAGRASTA, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI (com declaração), LUIS SOARES DE MELLO e RUY COPPOLA, julgando a ação procedente.

São Paulo, 8 de maio de 2013.

ROBERTO M. CRACKEN  
RELATOR



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0214383-82.2012.8.26.0000

Voto nº 14490

Requerente: Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de  
Campinas e Região

Requeridos: Prefeito do Município de Campinas  
Câmara Municipal de Campinas

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 14.372, de 29 de agosto de 2012, que "torna obrigatória, aos bares, danceterias, boates, salões de dança e estabelecimentos similares, a colocação de caixas em número suficiente para que o atendimento ao frequentador, na hora do pagamento de sua conta, seja realizado em prazo hábil e digno". Improcedente as alegações de desrespeito ao princípio da separação de poderes, que a norma extrapola interesse local do município em legislar e invade a competência privativa da União Federal para normatizar sobre direito comercial e do trabalho. Não há ofensas ao artigo 170, IV, da Constituição Federal, aplicável por conta do artigo 144 da Carta Bandeirante. Inocorrência de vício formal de iniciativa. Ação improcedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Campinas e Região, visando que seja declarada inconstitucional a Lei Municipal nº 14.372, de 29 de agosto de 2012, do Município de



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Campinas, Estado de São Paulo, que "torna obrigatória, aos bares, danceterias, boates, salões de dança e estabelecimentos similares, a colocação de caixas em número suficiente para que o atendimento ao frequentador, na hora do pagamento de sua conta, seja realizado em prazo hábil e digno".

Assevera, na vestibular, em apertada síntese, que a referida legislação municipal é inconstitucional porque carrega flagrante vício formal de iniciativa.

Segundo argumenta o postulante, a edição da lei impugnada, de autoria do Poder Legislativo, fere a competência exclusiva do Poder Executivo para exercer a direção da administração pública local, conforme reza o artigo 47, II, da Constituição de São Paulo.

Conforme alega, a competência para impor sanções administrativas e multas pecuniárias é do Prefeito Municipal, não da Câmara Municipal. Com isso, postula a ocorrência de violação ao princípio da separação de poderes, disposto no artigo 5º do referido diploma. Por consequência, reclama ofensa ao contido no artigo 144 da carta estadual.

Ademais, alega ter havido desrespeito ao artigo 22, I, da Constituição Federal, que dispõe sobre



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

matérias legislativas privativas à União, uma vez que a lei em questão regula assuntos relacionados ao direito do trabalho e também comercial.

Pelo mesmo motivo, alega ofensa aos princípios da livre concorrência e da livre iniciativa, albergados no artigo 170, V, da Carta Constitucional. Diz também que o objeto da lei em apreço está regulado em legislação federal, afastando hipótese de competência concorrente, prevista no artigo 24 da CF.

Em decorrência, argumenta que um Poder não pode adentrar em assuntos acometidos a outro Poder; que, se cabe à União a elaboração de leis sobre direito comercial e trabalhista, por consequência, qualquer projeto de lei que se refira ao assunto, será de sua competência exclusiva.

Postula, desta forma, a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade da reportada legislação.

Conforme se verifica às fls. 68/70, foi concedida liminar que suspendeu a vigência e a eficácia da lei 14.372, de 29 de agosto de 2012, do Município de Campinas, Estado de São Paulo, com efeitos "ex nunc".



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Digno Prefeito Municipal de Campinas prestou informações às fls. 82/88. Às fls. 161, consta que a Câmara Municipal deixou de apresentar informações.

A Nobre Procuradoria Geral do Estado de São Paulo deixou de promover a defesa da lei impugnada, sob a alegação de que se trata de norma de interesse local (fls. 159/160).

A Douta Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo manifestou-se pela integral procedência da ação (fls. 163/180).

Do essencial, é o relatório.

Trata-se de hipótese de exame de constitucionalidade de Lei Municipal de Campinas, Estado de São Paulo, pelo controle concentrado, que é uma das formas de exame da adequação das normas à Constituição Federal, do ponto de vista material e formal, de maneira a oferecer harmonia e unidade a todo o sistema, tendo por finalidade precípua garantir a supremacia da Magna Carta sobre as demais normas do ordenamento jurídico (princípio da compatibilidade vertical).

Como é cediço, o controle realizado pelo Poder Judiciário é o chamado controle repressivo



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

típico. Especificamente, no caso em questão, ele se dá pela via direta ou de ação (controle concentrado).

Nessa modalidade, pode-se discutir tanto a inconstitucionalidade material (substancial ou nomoestática), presente quando o vício diz respeito ao conteúdo da norma, como a inconstitucionalidade formal (extrínseca ou nomodinâmica), revelada quando o vício reside na produção da norma. Isto é, no processo de elaboração normativa, que vai desde a iniciativa até a sua inserção ao ordenamento jurídico.

Na hipótese dos autos, discute-se a adequação constitucional da Lei Municipal nº 14.372, de 29 de agosto de 2012, do Município de Campinas, Estado de São Paulo, que "torna obrigatória aos bares, danceterias, boates, salões de dança e estabelecimentos similares a colocação de caixas em número suficiente para que o atendimento ao frequentador, na hora do pagamento de sua conta, seja realizado em prazo hábil e digno".

De início, vale salientar que esse dispositivo, de iniciativa do Poder Legislativo local e sancionado pelo Senhor Prefeito, está isento de vício de iniciativa que suscite violação ao princípio da separação de poderes.

Como visto, o seu objeto, ressalva-se, não consta do rol taxativo de matérias de iniciativa



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, abrigados no artigo 24, §2º, e 144 da Constituição do Estado, e que não comportam em nenhuma hipótese exercícios de presunção.

Às fls. 165/168, o douto parecer do Ministério Público é expresso a esse respeito:

"Não se constata violação ao princípio da separação de poderes em razão da origem parlamentar da lei local impugnada. (...). A lei não tratou de nenhuma matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada ao Chefe do Poder Executivo, e tampouco houve violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa."

A este respeito, bastante esclarecedora é a lição de Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Municipal Brasileiro* (15ª ed.):

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais". (São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733).

Em reforço, da jurisprudência deste Colendo Órgão Especial extrai-se de v. Acórdão, lavrado no culto voto proferido pelo Nobre Desembargador Paulo Dimas Mascaretti:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 7.341, de 22 de setembro de 2009, que proíbe a distribuição e comércio de organofosforado carbamato ("chumbinho") por "pet shops", casas de ração e similares do Município de Jundiaí - Legislação que não cuidou de matéria que estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

reservada do Prefeito Municipal, versando apenas acerca de tema de interesse geral da população local para preservação da saúde pública e do meio ambiente, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar - Previsão legal que nem tampouco acarreta o aumento de despesas do Município, haja vista que o dever de fiscalização é conatural aos atos normativos, inserindo-se no poder-dever da Administração - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADIN 0580128-04.2010.8.26.0000. Julgado em 30/01/2013).

No caso em análise, portanto, a lei em questão não desrespeita o princípio da separação de poderes, cuidando, na verdade, de assunto de evidente interesse público, passando ao largo da seara administrativa, privativa ao Prefeito Municipal.

Desta forma, ao estabelecer diretrizes para o atendimento hábil e digno de clientes de bares,



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

salões de dança, boates e estabelecimentos afins, nítida é a intenção do legislador do Município de Campinas em defender o interesse público local, o que se mostra indispensável e, indiscutivelmente, prestigia a segurança dos estabelecimentos elencados no normativo em questão.

Neste ponto reside a permissão para o exercício da atividade de legislação suplementar, com o beneplácito do artigo 30, II, da Constituição Federal. A propósito, destaca Alexandre de Moraes:

"O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais,



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local" ("Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional", 5ª edição, São Paulo, Atlas, 2005, p. 765).

Em relação ao argumento de que a lei em tela estaria a dispor sobre direito comercial e do trabalho, assuntos de tratamento privativo à União, como defende o postulante, apontando desobediência aos artigos 22, I, e 24, VIII, não lhe assiste razão nenhuma.

Certo é que a atividade legislativa deve considerar a necessidade e a utilidade de um setor diante da realidade cotidiana a fim de defender o interesse maior da coletividade local.

E, ao regulamentar o funcionamento de bares, boates, danceterias e afins, como já se disse, tendo em mente a melhora do atendimento ao frequentador desses estabelecimentos e, conseqüentemente, elevar a segurança do local, o legislador municipal quer senão proteger o direito do cidadão no papel de consumidor.



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Para ser mais preciso, está-se a exigir a tomada de providências voltadas à prestação de serviços eficientes ao consumidor local.

A lei em questão, como se verifica, não prevê a criação de normas para reger a atividade negocial do empresariado. Nela, tampouco existem vestígios de regulação cabível ao direito do trabalho como aconteceria se almejasse regular o relacionamento empregado-empregador dos estabelecimentos atingidos pela norma impugnada.

Nada disso ocorre, como é igualmente insustentável afirmar que a norma em combate interfere sobre a livre iniciativa das empresas, prejudicando a atividade comercial. Ora, justamente, por não se debruçar sobre ramos do direito comercial e do trabalho, não se pode dizer que há interferências à liberdade concorrencial.

O que existe nela é a clara intenção de proteger o consumidor, o que configura peculiar interesse local da norma, justificando a competência legislativa municipal para, de forma concorrente, inovar regras ou suplementar a legislação federal ou estadual (art. 30, I e II, da CF).

Deve-se, ainda, manter em vista que os direitos do consumidor fazem parte dos direitos coletivos fundamentais, conforme rezam os artigos 5º, XXXII, e 170, V,



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

e preservá-los, sem dúvida, configura o interesse local do legislador municipal.

No caso em apreço, a lei trata especificamente da questão física dos estabelecimentos, em nada interferindo na matéria reservada à União.

Ademais, preocupa-se em zelar pela segurança dos consumidores, conforme mandamento do artigo 5º da Constituição Federal, que, lastreada pelos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, representa o conjuntos das garantias e direitos fundamentais dos cidadãos.

O direito à segurança, como observa José Afonso da Silva, com a propriedade que lhe é peculiar, em sua obra Comentário Contextual à Constituição (4ª Edição. 2007. Pág. 187):

"Direito à Segurança - Segurança é direito fundamental consignado no caput do artigo 5º. No artigo 5º a "segurança" aparece, sobretudo, como garantia individual, como vimos. Aqui, "segurança" é definida como uma espécie de direito social. Portanto, há de se tratar de outra forma de direito. Como direito social, a segurança é especialmente a obtenção de uma



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

convivência social que permita o gozo de direitos e o exercício de atividades sem perturbação de outrem”.

O Colendo Órgão Especial deste Egrégio Tribunal, em Incidente de Inconstitucionalidade de Lei em Mandado de Segurança, nº130.486.0/0-00, em que foi recorrente a Nobre 5ª (Quinta) Câmara de Direito Público e recorrido o Prefeito do Município de Guariba, em que Febraban - Federação Brasileira das Associações de Bancos impetrou segurança para desconstituir ato do Prefeito do Município de Guariba, de 30 de agosto de 2006, tendo como Relator Designado o Culto Desembargador Marcus Andrade, por maioria de votos, bem decidiu que:

"INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE EM MANDADO DE SEGURANÇA - Lei municipal que determina instalação de portas eletrônicas de segurança individualizada nas agências e postos de serviços bancários - Competência constitucional referente às instituições financeiras - Inaplicabilidade - Artigos 22, incisos VI e VII, e 192, da Constituição da República - com redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, fora do enfoque da lei



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

impugnada - Norma local que trata especificamente da questão física dos estabelecimentos, em nada interferindo na matéria reservada à União - Inaplicáveis, ainda, os artigos 49 e 51, da Constituição Federal e, conseqüentemente, do artigo 144, da Constituição Estadual - Tema da segurança sobre o qual o Município tem atribuições concomitantes com as da União e do Estado - Improcedência."

Em outros casos análogos, envolvendo o interesse local da municipalidade, este Egrégio Tribunal de Justiça revela precedentes jurisprudenciais que endossam o entendimento aqui acolhido. Veja-se:

Ação direta de inconstitucionalidade  
Lei Municipal nº 6.643/20090, de  
iniciativa da edilidade de Piracicaba  
- Ato normativo de iniciativa de  
vereador, que dispõe sobre a  
obrigatoriedade de isolamento visual  
do atendimento dos usuários das  
agências bancárias no âmbito do  
Município e dá outras providências -  
Ausência de vício de iniciativa -  
Legalidade por se tratar de matéria



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ligada à segurança pública - Matéria de iniciativa não reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inexistência de ilegalidade do Município na exigência de funcionamento de estabelecimentos bancários condicionado à instalação de equipamentos de segurança - Competência legislativa concomitante do Município - Matéria de interesse local - Efetiva legitimidade do Município para legislar sobre o tema - Finalidade de proporcionar proteção ao consumidor - Ação improcedente. (ADIN 0061047-58.2012.8.26.0000 - Órgão Especial. TJSP. Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros - Julgado em 08/08/12).

APELAÇÃO - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - Município de São José do Rio Preto - Multa administrativa aplicada à instituição financeira em razão de infração à norma local que determina limite máximo para atendimento a cliente - Alegada nulidade da CDA - Inexistência - Alegada inconstitucionalidade da Lei Municipal - Inocorrência, segundo precedentes do





## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

STF, pois não se trata de competência da União Federal e sim do Município, já que se cuida de norma de interesse local e protetiva do consumidor - Alegada violação aos princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade - Inocorrência - Ausência de confisco - RECURSO IMPROVIDO. (APEL 0055823-94.2011.8.26.0576. Des. Rel. Rodrigues de Aguiar. TJSP. 15ª Câmara de Direito Público. Julgado em 18/10/2012).

Anteriormente, restou decidido pela improcedência de ações que alegavam afronta à Constituição por normas derivadas do exercício legislativo suplementar, alimentadas pelo interesse local. Senão vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Municipal nº 4.775/2009. Ato normativo de iniciativa de vereador, que dispõe sobre a obrigatoriedade de isolamento visual do atendimento dos usuários das agências bancárias no âmbito do Município e dá outras providências - Ausência de vício de iniciativa - Legalidade por se tratar de matéria ligada à segurança pública



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

- Matéria de iniciativa não reservada ao Chefe do Poder Executivo - Inexistência de ilegalidade do Município na exigência de funcionamento de estabelecimentos bancários condicionado à instalação de equipamentos de segurança - Competência legislativa concomitante do Município - Matéria de interesse local - Efetiva legitimidade do Município para legislar sobre o tema - Finalidade de proporcionar proteção ao consumidor - Ação julgada improcedente (ADIN. N°: 0381629-74.2010.8.26.0000. Órgão Especial. TJSP. Julgado em 05/10/2011).

Da leitura dos autos, às fls. 83, verifica-se que a motivação da lei em apreço busca, além de prestigiar o direito do consumidor, almeja garantir a segurança dos frequentadores de bares, boates e estabelecimentos similares, por meio de medidas capazes de evitar tumultos e situações que coloquem em risco a integridades dos cidadãos.

Não se pode negar que tudo aquilo dentro do proporcional e razoável, hodiernamente, que vise



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

prestigiar a segurança, inviolável direito fundamental, sem aviltamento dos parâmetros legais próprios, sempre deve ser prestigiado.

Em tal contexto, a lei impugnada também visa a proteger e qualificar a relação de consumo, também no prisma segurança, em face da prestação de serviços proporcionada pelos bares, boates, danceterias e estabelecimentos similares situados no Município de Campinas e região.

Tanto é verdade que, no Código do Consumidor, a proteção da vida, saúde e segurança do consumidor veio ditada, prioritariamente, pelos arts. 8º, 9º e 10º, embora outros dispositivos, da mesma lei consumerista, também guardem tal preocupação específica. Observe-se, nesse sentido, que os arts. 12 a 17, cuidando do fato do produto e do serviço também trazem como preocupação a incolumidade e a segurança do consumidor. De igual modo, o art. 65, afora outros, que, mesmo que indiretamente, concorrem para a proteção de tais valores, (vide: "Código de Defesa do Consumidor Interpretado" de Vidal Serrano Nunes Júnior e Yolanda Alves Pinto Serrano, Editora Saraiva, 2ª edição, 2005, São Paulo, pág. 42).

Deve imperar, à luz do art. 14 do Código do Consumidor, o dever de segurança no local onde se opera a relação de consumo. Por isso, como pretende a norma



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

impugnada, o estabelecimento comercial deve garantir a segurança de seus clientes enquanto realiza a prestação de serviços.

O Ministro Celso de Mello, ao julgar o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 312050, de Mato Grosso do Sul, assim ementou o Acórdão:

"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



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central do Brasil. Precedentes.

Na fundamentação do voto o eminente Ministro assentou, depois de citar votos no mesmo sentido dos Ministros Carlos Velloso, Gilmar Mendes e Nelson Jobim, que:

"Também não vislumbro, no texto da Carta Política, ao contrário do que sustentado pela parte ora recorrente, a existência de obstáculo constitucional que possa inibir o exercício, pelo Município, da típica atribuição institucional que lhe pertence, fundada em título jurídico específico (CF, art. 30, I), para legislar, por autoridade própria, sobre a instalação de dispositivos de segurança em geral (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) destinados a tornar efetiva a proteção dos próprios empregados do banco, dos munícipes, dos frequentadores e demais usuários dos estabelecimentos mantidos pelas instituições financeiras. Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material - que lhe reservou a



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição da República - cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sem qualquer conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central, sobre tema que reflete interesse eminentemente local, seja" aquele vinculado à segurança a população do próprio Município, seja aquele pertinente à regulamentação edilícia vocacionada a permitir, ao ente municipal, o controle das construções, com a possibilidade de impor, para esse específico efeito, determinados requisitos necessários à obtenção de licença para construir ou para edificar, consoante reconhece o magistério da doutrina (JOSÉ NILO DE CASTRO, "Direito Municipal Positivo", p. 294, item n. 3.2, 3a ed., Del Rey, 1996; HELY LOPES MEIRELES, "Direito Municipal Brasileiro", p.464/465, item n. 2.2, 13a ed., Malheiros, 2003, v.g.) e enfatiza, em igual sentido, a jurisprudência dos Tribunais, notadamente a desta Suprema Corte (RE 208.383/SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

- RE 240.406/RS, Rei. Min. CARLOS VELLOSO, v.g.).

Sendo assim, não resta dúvida, que a lei impugnada não padece de nenhum vício formal por desobediência ao princípio da separação de poderes ou usurpação de competência. Até porque, evidentemente, cuida de indiscutível interesse local. No caso, a segurança, conforme fundamenta o artigo 30, I, da CF, que permite aos municípios legislar sobre interesse local.

Nem deve prosperar a alegação de que o município tenha criado óbices à liberdade concorrencial ou à livre iniciativa comercial, contidos no artigo 170 da Constituição Federal, aplicáveis ao município por mandamento do artigo 144 da Carta Estadual.

Tampouco é defensável a tese de que tenha ocorrido invasão sobre a competência privativa da União Federal para normatizar sobre direito comercial e do trabalho.

Assim, ante o exposto, nos exatos termos acima lançados, julga-se improcedente a ação para declarar a constitucionalidade da Lei municipal nº 14.372, de 29 de agosto de 2012.

Roberto Mac Cracken

Relator



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº: 26431

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº: 0214383-  
82.2012.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR [S]: SINDICATO DE HOTEIS, RESTAURANTES, BARES E  
SIMILARES DE CAMPINAS E REGIÃO

RÉU [A/S]: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS E  
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

*Ação direta de inconstitucionalidade – Lei 14.372/2012 do Município de Campinas e que torna obrigatória, aos bares, danceterias, boates, salões de dança e estabelecimentos similares, a colocação de caixas em número suficiente para que o atendimento ao frequentador, na hora do pagamento de sua conta, seja realizado em prazo hábil e digno. Afronta ao princípio federativo – Invasão à esfera de competências concorrentes da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 24, VIII, da CF – Violação aos arts. 1º e 144 da Constituição Bandeirante – A competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local não tem o condão de permitir que este ente da Federação trate de competências que a própria CF atribuiu à União ou aos Estados – Precedentes deste Órgão Especial e do col. STF - Ação procedente.*

Vistos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, promovida pelo SINDICATO DE HOTÉIS, RESTAURANTES, BARES E SIMILARES DE CAMPINAS E REGIÃO, contra a Lei Municipal nº 14.372/2012, aprovada pela Câmara dos Vereadores e sancionada pelo Prefeito Municipal de Campinas, que torna obrigatória, aos bares, danceterias, boates, salões de dança e estabelecimentos similares, a colocação de caixas em número suficiente para que o atendimento ao frequentador, na hora do





PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

pagamento de sua conta, seja realizado em prazo hábil e digno. Ocorre que o município não tem competência para legislar sobre a matéria, já que compete privativamente à União legislar sobre Direito do Trabalho e Comercial. Há afronta, ainda, ao art. 170, IV, e ao art. 24, VIII, ambos da CF. Há vício de iniciativa no que se refere à imposição de penalidade pecuniária, administrativa. Presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, é de se conceder a liminar para suspender os efeitos da lei. Pleiteia, ao final, a precedência da ação, com a declaração de nulidade da lei.

Deferida a liminar às fls. 69. Manifestação do Prefeito Municipal às fls. 85, alegando que o Município é competente para legislar sobre assuntos de interesse local. O Procurador-Geral do Estado deixou de se manifestar.

Parecer da D. PGJ, pela procedência da ação.

É o relatório.

O objeto da ação é a Lei Municipal nº 14.372/2012, que dispõe sobre a obrigação imposta a bares, restaurantes, danceterias e estabelecimentos similares, de providenciar a colocação de caixas em número suficiente para que o atendimento ao frequentador, na hora do pagamento da conta, seja realizado em tempo hábil e digno, com o seguinte teor:

*"Art. 1º - Ficam os bares, danceterias, boates, salões de dança e estabelecimentos similares, estabelecidos no Município de Campinas, obrigados a colocar à disposição de seus frequentadores, caixas suficientes para que o atendimento, no momento do pagamento de sua conta, seja realizado em prazo hábil e digno.*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Art. 2º** - Para os efeitos desta lei, entende-se como prazo hábil e digno o atendimento no prazo de até:

I - 15 (quinze) minutos, durante o funcionamento normal do estabelecimento;

II - 30 (trinta) minutos, após o encerramento das atividades do estabelecimento.

**Art. 3º** - Os estabelecimentos previstos nesta lei têm o prazo de 120 (cento e vinte) dias para dar cumprimento ao disposto nesta lei, instalando relógio de ponto em suas dependências, para uso de seus frequentadores, registrando a hora de entrada do freqüentador na fila para pagamento e seu tempo de permanência.

**Art. 4º** - O descumprimento das disposições contidas nesta lei acarretará ao infrator a imposição de multa no valor equivalente a 500 (quinhentas) UFIC's (Unidades Fiscais de Campinas), dobrada a cada reincidência.

**Art. 5º** - As denúncias dos frequentadores, devidamente comprovadas, serão comunicadas aos órgãos competentes.

**Art. 6º** - As despesas decorrentes da execução desta Lei serão suportadas por dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

**Art. 7º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Não obstante a boa intenção contida na iniciativa parlamentar, tendo em vista que se pretendeu melhorar o atendimento ao



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

consumidor, não se pode descurar do fato de que a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre o interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribui à União ou aos Estados.

É absolutamente claro que a lei questionada refere-se ao tratamento a ser dispensado aos consumidores, em geral, sendo certo que, sobre o tema, prevê o art. 24, inciso VIII, da Constituição Federal que compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal (excluídos, portanto, os Municípios) legislar sobre a responsabilidade por dano ao consumidor.

Como se percebe, portanto, não competia ao Município de Campinas legislar sobre o assunto, na medida em que não se vislumbram quaisquer das hipóteses previstas no art. 30 da CF, sendo certo, ademais, que a norma em questão não diz respeito diretamente às necessidades imediatas do município, ou a situação ligada ao seu peculiar interesse local (inciso I do art. 30 da CF).

Não há como afastar, outrossim, a infração ao quanto disposto no art. 24, VIII, da CF, e, por reflexo, às normas contidas nos artigos 1º<sup>1</sup> e 144<sup>2</sup> da Constituição Bandeirante, que subordina a atividade legislativa dos Municípios aos preceitos da Constituição Dogmática de 1988.

<sup>1</sup> "Artigo 1º - O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal."

<sup>2</sup> "Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizam por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Neste sentido, decisões proferidas por este colendo Órgão Especial:

*“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei do Município de Barretos que obriga supermercados a fornecer gratuitamente sacolas biodegradáveis aos seus clientes - Vício formal - Competência concorrente da União e Estados para legislar sobre relações de consumo e meio ambiente - Ausência de peculiar interesse local que justifique lei municipal criando obrigações e sanções sobre tais materiais - Ação procedente” (ADIN 01176132720128260000. Relator: Ênio Zuliani. DJ de 14.2.2013).*

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 12.333/05 DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, QUE DISPÕE SOBRE A VENDA DE PRODUTOS EM FARMÁCIAS E DROGARIAS ALOPATAS E HOMEOPÁTICAS - MATÉRIA DISCIPLINADA POR LEI FEDERAL (LEI 5.991/73) - LEI QUE TRANSBORDA A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO - INCONSTITUCIONALIDADE - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL.**

1. *É defeso ao Município, a pretexto de legislar sobre assunto de interesse local (CF, art. 30,1), ou suplementar a legislação Federal ou Estadual (CF, art. 30, II), invadir a competência legislativa destes entes federativos.*

2. *No caso em tela não há se falar em ajustamento das normas federais às peculiaridades locais, ocorrendo, em verdade, proibição implícita de comercialização de produtos não contidos no rol legal.* 3. *Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n° 12.333, de 28 de julho de 2005, do Município de Campinas. (ADIN 01799817220128260000. Relator: Artur Marques. DJ de 14.2.2013).*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 7.384/09, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, QUE EXIGE AFIXAÇÃO, NOS LOCAIS QUE ESPECIFICA, DE CARTAZ SOBRE ÓRGÃOS DE DEFESA DE DIREITO DA MULHER, DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - PRINCÍPIO FEDERATIVO - ARTS. 1ª E 144 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO - ARTS. 24, XV, E 30 DA CF - INTERESSE LOCAL - INEXISTÊNCIA - AÇÃO PROCEDENTE. "A afixação de cartaz sobre órgãos de defesa do direito da mulher, da criança e do adolescente não se refere a necessidades imediatas do Município (art. 30, I, da CF), sendo que o art. 24, XV, da Constituição Federal, atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre proteção à infância e juventude" (ADIN nº 0380830-31.2010.8.26.0000. Relator: Artur Marques. DJ de 3.2.2011).*

*"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal que proíbe, em todo o território municipal, quer urbano ou rural, a instalação de Presídios, casas para Reformatório de menores, Presídios Provisórios, Centros de Ressocialização e similares - Afronta ao Princípio Federativo - Ocorrência - Invasão à esfera de competências da União e Estados, vez que se trata de questão não afeta à competência dos municípios - Ofensa aos artigos 1º, 5º, 47, II e XIV, 139 e 144 da Constituição do Estado - Precedentes do Órgão Especial - Ação procedente" (ADIN nº 0026572-76.2012.8.26.0000. Relator: Walter de Almeida Guilherme. DJ de 12.9.2012).*

Na mesma direção, julgado do Col. STF:

*"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. COMERCIALIZAÇÃO DE ÁGUA MINERAL. TEOR DE FLÚOR. RESTRIÇÃO À SUA COMPOSIÇÃO: IMPOSSIBILIDADE. MATÉRIA DISCIPLINADA POR LEI FEDERAL.*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1. *A decisão agravada aplicou entendimento fixado pela 2ª Turma desta Corte no julgamento do RE 596.489-AgR/RS, rel. Min. Eros Grau, DJe 20.11.2009, o qual declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal 8.640/2000.*

2. *No caso, padece de inconstitucionalidade a lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em regramento de âmbito nacional.*

3. *Agravo regimental a que se nega provimento" (RE 477508 – AgR – RS, Ministra Ellen Gracie, j. em 03.05.2011).*

Diante de tal conjectura, é de se concluir que a Lei n.º 14.372/2012 afronta o pacto federativo, materializando norma inconstitucional, já que fere, nos termos das argumentações acima exaradas, às disposições dos artigos 1º e 144 da Constituição Paulista.

Ante o exposto, julgo procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n.º 14.372/2012, do Município de Campinas.



ÊNIO SANTARELLI ZULIANI -

Relator