

Câmara Municipal de Pelotas
Documento Protocolado
Sob N.º 5832 - 112
Em 29/08/13 - 11:42hs
Responsável

21.08.2013

À
Câmara Municipal de Pelotas- RS

Ref.: Projeto de Lei nº. 5.208/2013

Em relação ao Projeto de Lei da Câmara Municipal de Pelotas, de autoria do Vereador Ivan Duarte, segue justificativa para sua rejeição e revogação da Lei nº 5.627, de 02 de outubro de 2009.

Lei nº 5.627 de 02 de outubro de 2009 Autor: Ver. Miltinho	Projeto de Lei nº. 5.208 de 2013 Vereador Ivan Duarte
Obriga, nas fachadas externas no nível térreo e nas divisórias internas das agências e nos postos de serviços bancários no mesmo piso, no Município de Pelotas, a instalação de vidros laminados resistentes a impactos e a disparos de armas de fogo e, dá outras providências.	Inclui o inciso IV no parágrafo único do artigo I da Lei Municipal 5.627/09, que trata da instalação de vidros laminados resistentes a impactos e a disparos de armas de fogo.
O PREFEITO DE , EDO DO . FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E EU SANCIONO E PROMULGO A PRESENTE LEI.	Art. 1º - Inclui o inciso IV no parágrafo único do artigo 1º da Lei Municipal 5.627/09, como segue:
Art.1º Fica obrigatória, nas fachadas externas no nível térreo e nas divisórias internas das agências e nos postos de serviços bancários no mesmo piso, no Município de Pelotas, a instalação de vidros laminados resistentes a impactos e a disparos de armas de fogo.	"Artigo 1º - Fica obrigatória, nas fachadas externas no nível térreo e nas divisórias internas das agências bancárias e nos postos de serviços bancários no mesmo piso, no município de Pelotas, a instalação de vidros laminados resistentes a impactos e a disparos de armas de fogo. § Único – Os vidros a que se refere o caput deste artigo deverão possuir: I – (...) II – (...) III – (...) IV – Os vidros a que se refere o caput deste artigo deverão expor, em local visível, selo atestando a capacidade de blindagem, bem como as agências bancárias deverão manter no local o certificado da referida blindagem, como forma de facilitar o serviço da fiscalização municipal."
Parágrafo único - Os vidros a que se refere o "caput" deste artigo deverão possuir:	

I – composição por lâminas de cristais interligados, sob calor e pressão, por meio de polivinil butiral (PVB);	
II – película “anti-spall” para a retenção de estilhaços;	
III – nível de proteção III, de acordo com a NIJ STD 0108.01, norma internacional para blindagem, do “National Institute of Justice”.	
Art. 2º Os estabelecimentos bancários terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta Lei, para o atendimento às suas disposições.	
Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e revogam-se as disposições em contrário.	

Justificativa

A Lei nº 5.627, de 02 de outubro de 2009, dispõe sobre a instalação de vidros laminados resistentes a impactos e a disparos de armas de fogo, nas fachadas externas no nível térreo e nas divisórias internas das agências e nos postos de serviços bancários no mesmo piso, no âmbito do Município de Pelotas.

E o Projeto de Lei nº 5.208 de 2013, visa incluir o inciso IV no parágrafo único do artigo I da Lei Municipal 5.627/09, que trata da instalação de vidros laminados resistentes a impactos e a disparos de armas de fogo.

Entretanto, não foram consideradas razões fundamentais relacionadas ao assunto, o que enseja a revogação da Lei nº 5.627/2009, bem como a rejeição do Projeto de Lei pelos motivos a seguir expostos.

1. Da Competência da União para Legislar sobre Segurança Bancária

Inicialmente, cabe ressaltar que a Lei e o Projeto em questão afrontam competência constitucional, uma vez que a regulamentação de questões relacionadas à segurança em estabelecimentos bancários é de competência da União.

Cabe mencionar que conforme preceitua o artigo 22, inciso XXII, da Constituição Federal, foi reservada à União a competência privativa para legislar sobre as atribuições da Polícia Federal, a qual é exercida por delegação do Ministério da Justiça para regulamentar e fiscalizar a segurança privada em âmbito nacional, nela inserida a de estabelecimentos financeiros, o transporte de valores e a profissão de vigilante.

Cumprindo tal determinação, a União, no exercício de sua competência, editou a Lei Federal nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que regula a segurança para estabelecimentos financeiros e estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores.

A referida Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 89.056, de 24 de novembro de 1983 e suas posteriores alterações, que veda em seu artigo 1º o funcionamento de qualquer estabelecimento financeiro onde haja guarda de valores ou movimentação de numerário, que não possua sistema de segurança com parecer favorável à sua aprovação, elaborado pelo Ministério da Justiça.

Em decorrência, as Instituições Financeiras anualmente submetem seus respectivos planos de segurança à aprovação da Polícia Federal sendo por ela fiscalizados e penalizados, se o caso.

A Lei Federal nº 7.102 de 1983, em seu artigo 2º, exige dos Bancos um sistema de segurança constituído por (relação taxativa): (1) pessoas adequadamente preparadas (são os vigilantes); (2) alarme capaz de permitir comunicação entre o estabelecimento financeiro e outro da mesma instituição, empresa de vigilância ou órgão policial mais próximo, e; (3) pelo menos, mais um dos seguintes dispositivos:

- a) equipamentos elétricos, eletrônicos e de filmagens que possibilitem a identificação dos assaltantes;
- b) artefatos que retardem a ação dos criminosos, permitindo sua perseguição, identificação ou captura; e
- c) cabina blindada com permanência ininterrupta de vigilante durante o expediente para o público e enquanto houver movimentação de numerário no interior do estabelecimento.

Portanto, as instituições bancárias cumprem rigorosamente as exigências da mencionada Lei e a criação de regras municipais casuísticas, por certo, implica em fragilização ou comprometimento do sistema de segurança estruturado pelos Bancos.

Desta forma, não pode a lei Municipal contrariar a legislação federal para, exorbitando de sua competência, tornar obrigatória a adoção de determinado item de segurança que a norma federal sequer relacionou no artigo 2º supracitado, ou, se relacionou, indicou como medida alternativa de segurança.

Com base em toda a legislação mencionada acima, conclui-se que quaisquer alterações relacionadas à segurança privada, nela inserida a bancária, devem ser efetuadas em âmbito federal, justamente por ser matéria de interesse nacional.

Dessa maneira, a Lei e o Projeto de Lei violam competência estabelecida pela União, sendo inconstitucionais.

2. Da Inconstitucionalidade por Afronta ao Princípio da Predominância do Interesse

Cabe ressaltar, também, que a Lei e o Projeto ferem o princípio constitucional da predominância do interesse, visto que a imputação de responsabilidades conferidas pela Lei e pelo Projeto de Lei às instituições financeiras, afeta de um modo geral a atividade bancária, condicionando o regular funcionamento dos estabelecimentos financeiros ao cumprimento das exigências legais locais.

Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende do RE 79.253, no sentido de que as instituições bancárias atuam em todo o território nacional, por vasta rede de estabelecimentos ou agências, que se comunicam com as matrizes e lhes cumprem instruções e ordens, muitas das quais derivadas do Banco Central. Diante do exposto, pode-se depreender que a regulação dessa atividade deve ser realizada pelo ente federativo central e não local.

Percebe-se, assim, uma invasão na seara de competência da União Federal, porque o exercício da atividade bancária é matéria de inegável natureza mercantil e própria das entidades que integram o sistema financeiro nacional, infringindo, portanto, competência constitucional.

Nesse contexto, ao existir Lei Federal dispondo especificamente sobre o tema da segurança bancária, que, em tese, seria de competência concorrente, opera-se o denominado bloqueio de competência dos demais entes federativos para editar normas suplementares.

Neste sentido, cumpre destacar a lição do Ministro Gilmar Ferreira Mendes¹:

“Ao contrário do direito alemão, não se pode, no sistema brasileiro, invocar o direito federal como parâmetro do controle abstrato de normas. A legislação ordinária federal pode assumir relevância, porém, na aferição de constitucionalidade de leis estaduais, editadas com fundamento na competência concorrente (FC, art. 24, §§ 3º e 4º). É que, existindo lei federal sobre as matérias elencadas nos art. 24 (incisos I – XVI), não pode o Estado-Membro fazer uso da competência legislativa plena que lhe é assegurada em caso de ‘vácuo

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*, 5ª edição, São Paulo: Saraiva, 2005, p. 239/240.

legislativo'. A norma ordinária federal limita e condiciona essa faculdade.

Também nos casos de colisão entre normas do direito estadual com as leis complementares, admitiu o Supremo Tribunal Federal a existência de inconstitucionalidade.

As duas hipóteses supõem a existência de um bloqueio de competência levado a efeito pelo direito federal, de modo que o direito estadual em contradição com esses limites deve ser considerado nulo".

Não há, portanto, na Constituição reserva de competência residual ou suplementar aos Municípios para tratar da matéria, sendo inconstitucional a previsão contida no Projeto.

3. Da Inconstitucionalidade por Ofensa ao Princípio da Isonomia

Não bastante para justificar a rejeição, cabe ressaltar que a Lei e o Projeto operam em desrespeito ao Princípio Constitucional da Isonomia, uma vez que de forma discriminatória estabelecem regras apenas às instituições bancárias, quando existem outros estabelecimentos, inclusive de natureza pública, com número equivalente ou até maior de trânsito de pessoas, e que não possuem qualquer obrigatoriedade, tais como supermercados, aeroportos, casas de espetáculos, estabelecimentos públicos municipais, como postos de saúde e hospitais, serviços de transporte, etc.

O Princípio da Isonomia, que está consagrado no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, estabelece que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza", consta também em vários outros dispositivos constitucionais, evidenciando a preocupação da Carta Magna em concretizar o direito à igualdade.

Dessa maneira, é notório que a isonomia deve ser efetiva, cabendo à lei atender igualmente a todos dentro das mesmas características, o que evidencia ser inconstitucional o tratamento discriminatório conferido pela Lei e pelo Projeto às instituições bancárias.

4. Da Inconstitucionalidade por Violação ao Princípio da Proporcionalidade

Cumprе ressaltar, também, que a Lei e a Proposição implicam em violação ao princípio constitucional da proporcionalidade, porque as medidas contidas na Lei e no Projeto não se mostram aptas a atingir os objetivos pretendidos, por isso são inadequadas, e sendo inadequadas, não são necessárias.

A intervenção no âmbito do direito individual deve ser não só indispensável, mas também adequada e razoável, de modo que, no conjunto de alternativas existentes, seja eleita aquela que, embora tenha a mesma efetividade, afete de forma menos intensa a situação individual.

Além disso, não há nenhuma investigação e nenhum trabalho técnico realizado por quem detém a expertise necessária, cuja conclusão tenha indicado ou sugerido que as providências pretendidas pelo projeto sejam adequadas e eficazes para resolver o problema da insegurança.

Discorrendo sobre o tema, Adilson Josemar Puhl, ensina que a adequação, um dos elementos que integram o Princípio da Razoabilidade, traduz "uma exigência de compatibilidade entre o fim pretendido pela norma e os meios por ela enunciados para sua consecução. Trata-se do exame de uma relação de causalidade, onde uma lei somente deve ser afastada por inidônea quando absolutamente incapaz de produzir o resultado perseguido" (O Princípio da Proporcionalidade ou da Razoabilidade, Ed. Pillares, 2005, p.61).

Vale dizer que as exigências da Lei e a proposta pelo Projeto não observaram a necessidade de se ponderar o ônus imposto em relação ao benefício resultante de tal medida, devendo a Lei e a proposição ser rejeitada.

5. Dos Itens de Segurança Exigidos pelo Projeto

Cumprе esclarecer que o disposto na Lei e no Projeto mostra-se contrária ao interesse público, vez que a instalação dos dispositivos propostos não inibirá assaltos aos usuários, nem mesmo a entrada de assaltantes nas instituições bancárias, que dispõem de outros meios para isso.

Ao contrário, com a Lei e com o Projeto aumentam-se os riscos, podendo causar graves danos aos trabalhadores, incluindo-se aí os vigilantes e os bancários, aos clientes e aos usuários dos serviços, ou seja, os consumidores, público esse que se pretendeu proteger.

Existem aspectos que precisam ser considerados para que se elimine a equivocada percepção de que os dispositivos já instalados e os que se pretende instalar são eficientes para segurança, comodidade e conforto dos clientes e funcionários dos estabelecimentos bancários.

5.1. Dos Vidros Laminados Resistentes a Impactos e a Disparos de Armas de Fogo

É importante esclarecer que se determinando a instalação de vidros laminados resistentes a impactos e a disparos de armas de fogo nas instituições bancárias, cria-se um ambiente propício para a ação criminosa. Isso porque se facilita o controle do local pelos criminosos que ali adentrarem por outros caminhos ou por outros meios; prejudica ou impede a visibilidade do interior dos estabelecimentos, o que facilita a ocultação de pessoas em atitude suspeita e frustra eventual ação preventiva por parte dos trabalhadores do estabelecimento ou por qualquer cidadão; na ocorrência de evento crítico, os vidros servirão de escudos aos criminosos, prolongando e agravando o risco à incolumidade física e psicológica de todos os que se encontrarem no estabelecimento; compromete a ação dos vigilantes treinados e da polícia, criando menores condições de controle e de resolução da situação; inviabiliza a ação de atiradores de elite da polícia, considerando a impossibilidade de realizar com grau de certeza que supere o risco um disparo que não venha a alcançar senão os criminosos; e, por fim, obstaculiza a ação de bombeiros e agentes da defesa civil na ocorrência de um grave evento como incêndio e inundação.

O que se tem é que ao mesmo tempo em que se procura obstaculizar a ação criminosa, se cria um ambiente de risco ainda maior, eis que inacessível aos criminosos por tais caminhos e também inacessível àqueles que têm o dever de manter a ordem pública e proteger o cidadão e que para tanto prescindem do acesso livre ao estabelecimento, comportando ir e vir, entrar e sair.

No caso dos vidros blindados, é importante considerar que não se trata da mera substituição de um material por outro, vidro comum por vidro blindado. Análise técnica que deve ser feita em cada estabelecimento revelará a necessidade de substituição de caixilhos, interposição de colunas, construção de paredes, armações e portas com molduras de aço para suporte o peso da blindagem nos vidros, tudo isso conduzindo a custos e ônus administrativos ao particular, muito superior à colocação de vidros comuns, e a uma incompatibilidade com os dispositivos eletrônicos de detecção de metais existentes nas portas, sem o qual se expõe a vulnerabilidade do estabelecimento às ações criminosas.

Dessa maneira, embora a intenção do legislador seja meritória, as medidas propostas não serão adequadas ao fim pretendido, ao contrário, apenas trarão mais insegurança aos usuários dos serviços bancários.

6. Conclusão

Pelas considerações expostas, a rejeição do Projeto e a revogação da Lei nº 5.627, de 02 de outubro de 2009 são medidas adequadas a serem adotadas.

Dessa forma, deve ser adotado o Substitutivo proposto, para revogação da Lei nº 5.627, de 02 de outubro de 2009.

COMISSÃO (....)

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.208 DE 2013

(Do Vereador Ivan Duarte)

Revoga a Lei nº 5.627, de 02 de outubro de 2009.

A CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS DECRETA:

Art. 1º - Fica revogada a Lei nº 5.627, de 02 de outubro de 2009.

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A Lei nº 5.627 de 2009 foi aprovada buscando aumentar a segurança nas instituições bancárias, sem considerar o já previsto pela Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, editada na esfera federal, que “dispõe especificamente 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 dá outras providências”.

O diploma legal que se pretende revogar mostra-se contrário ao interesse público, tendo em vista que a instalação do item de segurança aprovado não inibe a entrada de assaltantes, servindo apenas para criar constrangimentos aos clientes e aos usuários dos serviços bancários.

É notório que à medida que se adotam novos mecanismos de segurança os assaltos assumem novas modalidades e quanto maior a resistência do local maior será a força bruta utilizada pelos criminosos. É o que se vê com constância nos assaltos à luz do dia, nas residências, nos estabelecimentos comerciais, nas vias públicas e também nas agências bancárias dotadas de todo o arsenal de segurança previsto em lei, sem prejuízo de outros porventura espontaneamente adotados.

Não se pode tratar essa questão, por fim, sem lembrar que a criminalidade está ligada a problemas de ordem social, dentre os quais se podem citar a pobreza, a falta de educação e de núcleo familiar sólido, a difusão do uso de drogas, as organizações com fins específicos de cometimento de crimes, sendo indispensável à efetiva atuação e participação do Estado na busca de soluções, sem descuidar, e ao contrário, incrementar, o trabalho contínuo de melhoria da segurança pública, com ações ostensivas e repressivas contra o crime e todos os atos que lhe são conexos ou que possam propiciar a sua execução.

Câmara Municipal de Pelotas
Documento Protocolado
Sob N° 5208 - 112
Em 08/08/13 - 13:15 hs
Assinatura
Responsável



Câmara Municipal de Pelotas
Bancada do PT
Emenda à Lei Municipal 5.627/09

Inclui o inciso IV no parágrafo único do artigo 1 da Lei Municipal 5.627/09, que trata da instalação de vidros laminados resistentes a impactos e a disparos de armas de fogo.

Art. 1º – Inclui o inciso IV no parágrafo único do artigo 1º da Lei Municipal 5.627/09, como segue:

“Artigo 1º – Fica obrigatória, nas fachadas externas no nível térreo e nas divisórias internas das agências bancárias e nos postos de serviços bancários no mesmo piso, no município de Pelotas, a instalação de vidros laminados resistentes a impactos e a disparos de armas de fogo.

§ Único – Os vidros a que se refere o caput deste artigo deverão possuir:

I - (...)

II - (...)

III - (...)

IV – Os vidros a que se refere o caput deste artigo deverão expor, em local visível, selo atestando a capacidade de blindagem, bem como as agências bancárias deverão manter no local o certificado da referida blindagem, como forma de facilitar o serviço da fiscalização municipal;”

Justificativa

Em Plenário

Sala das sessões, 30 de Julho de 2013

Ivan Duarte
Vereador – PT

10/10