Município pode legislar sobre regras de segurança em bancos

Município tem autonomia para legislar sobre a instalação de equipamentos de conforto e segurança nas agências bancárias. A decisão é do ministro Celso de Mello, no julgamento de Recurso Extraordinário no Supremo Tribunal Federal.

O recurso foi ajuizado pela prefeitura municipal de Sorocaba, interior de São Paulo, contra decisão do Tribunal de Justiça do estado. A segunda instância foi favorável a Febraban — Federação Brasileira das Associações de Bancos. A informação é do STF.

Segundo o ministro, o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, e a jurisprudência do Supremo asseguram a autonomia municipal para a elaboração de leis destinadas a garantir o melhor atendimento e conforto aos usuários de serviços bancários.

No voto, o ministro cita como exemplo, no quesito segurança, a instalação de equipamentos como portas eletrônicas e câmeras filmadoras. Sobre o conforto dos clientes, o ministro destaca o oferecimento de instalações sanitárias, cadeiras de espera e bebedouros.

Leia a íntegra da decisão

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 251.542-6 SÃO PAULO

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO

RECORRENTE(S): MUNICÍPIO DE SOROCABA

ADVOGADO(A/S): FERNANDA RICCI RODRIGUES DE SCARPA

ADVOGADO(A/S): ULISSES DE OLIVEIRA LOUSADA

ADVOGADO(A/S): HAROLDO GUILHERME VIEIRA FAZANO

ADVOGADO(A/S): MARCELO TADEU ATHAYDE

ADVOGADO(A/S): DOMINGOS PAES VIEIRA FILHO

RECORRIDO(A/S): FEBRABAN — FEDERAÇÃO BRASILEIRA DAS ASSOCIAÇÕES DE BANCOS

ADVOGADO(A/S): GERALDO DE CAMARGO VIDIGAL E OUTRO(A/S)

ADVOGADO(A/S): CRISTIANA RODRIGUES GONTIJO

EMENTA: ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS

AGÊNCIAS, **BEBEDOUROS E SANITÁRIOS** DESTINADOS AOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS BANCÁRIOS (CLIENTES OU NÃO). MATÉRIA DE INTERESSE TÍPICAMENTE LOCAL (CF, ART. 30, I). CONSEQÜENTE INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA **FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.**

– O Município **pode editar** legislação própria, **com fundamento** na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), **com 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 colocação** de bebedouros, **ou**, ainda, prestação de atendimento em prazo razoável, com a fixação **de tempo máximo** de permanência dos usuários em fila de espera. **Precedentes.**

DECISÃO: O presente recurso extraordinário **foi interposto** pelo Município de Sorocaba/SP **contra** decisão, que, **proferida** pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, **acha-se consubstanciada** em acórdão assim ementado (**fls. 228**):

“ESTABELECIMENTO BANCÁRIO — Lei Municipal nº 3.599/91, exigindo bebedouro e sanitários públicos — Ilegalidade — Matéria de competência da União — Lei Federal nº 7.102/83, preexistente, regulando a segurança dos estabelecimentos bancários, com atribuição da fiscalização do Banco Central — Segurança denegada — Recurso provido para a concessão da ordem.” (grifei).

A parte ora recorrente **sustenta**, em suas razões, que o Tribunal local, **ao decidir** a controvérsia suscitada nos presentes autos, **violou** a Constituição da República, **por haver considerado** que o Município **não dispõe** de atribuição para legislar sobre a instalação, **nas agências bancárias**, de equipamentos destinados a propiciar **conforto** aos respectivos usuários, **como aqueles** referidos no diploma legislativo ora em exame.

Passo a apreciar a postulação recursal em causa. **E**, ao fazê-lo, **devo reconhecer que assiste** plena razão ao Município recorrente, **considerada não só** a autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), **mas**, também, **a própria jurisprudência** que o Supremo Tribunal Federal **firmou** no exame da matéria ora em julgamento.

Não vislumbro, no texto da Carta Política, **ao contrário** do que sustentado pela FEBRABAN, **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 equipamentos destinados a propiciar conforto aos usuários de serviços bancários.

Na realidade, **o Município**, ao assim legislar, **apóia-se** em competência material – **que lhe reservou** a 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** assunto de interesse **eminente** local, **(a) seja** aquele vinculado **ao conforto dos usuários** dos

serviços bancários, **(b) seja** aquele associado à **segurança da população** do próprio Município, **(c) seja** aquele concernente à **estipulação de tempo máximo** de permanência nas filas das agências bancárias, **(d) seja**, ainda, 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.

Vale acentuar, neste ponto, **por relevante**, que o entendimento exposto — **consideradas** as diversas situações ora especificadas — **tem o beneplácito do magistério da doutrina** (JOSÉ NILO DE CASTRO, “**Direito Municipal Positivo**”, p. 294, item n. 3.2, 3ª ed., Del Rey, 1996; HELY LOPES MEIRELLES, “**Direito Municipal Brasileiro**”, p. 464/465, item n. 2.2, 13ª ed., Malheiros, 2003, v.g.) e, sobretudo, **da jurisprudência** dos Tribunais, **notadamente a desta Suprema Corte (RTJ 189/1150**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO — **AI 347.717-AgR/RS**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **AI 347.739/SP**, Rel. Min. NELSON JOBIM – **AI 506.487-AgR/PR**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **RE 208.383/SP**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA — **RE 246.319/RS**, Rel. Min. EROS GRAU – **RE 312.050-AgR/MS**, Rel. Min. CELSO DE MELLO — **RE 385.398–AgR/MG**, Rel. Min. CELSO DE MELLO — **RE 432.789/SC**, Rel. Min. EROS GRAU, v.g.).

Cumpre enfatizar, por oportuno, **na linha dos precedentes** que venho de referir, que o Supremo Tribunal Federal **tem reconhecido a constitucionalidade** de diplomas legislativos locais que veiculam regras **destinadas a assegurar conforto aos usuários** dos serviços bancários (clientes ou não), **tais como as leis municipais** que determinam a colocação de cadeiras de espera nas agências bancárias (**AI 506.487-AgR/PR**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO) **ou** que ordenam sejam estas aparelhadas, **como sucede** no caso, **com bebedouros e instalações sanitárias (RE 208.383/SP**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA).

Essa mesma orientação foi reiterada a propósito da legitimidade constitucional – **que se reconheceu presente**, por tratar-se de assunto “*de interesse local*” (CF, art. 30, I) – **de diploma legislativo municipal** que **também** determinava, às instituições financeiras, **que disponibilizassem**, no recinto das agências bancárias, **aos usuários** de seus serviços (clientes **ou** não), **à semelhança** do que ocorre na espécie, **tanto** bebedouros **quanto** instalações sanitárias adequadas (**AI 347.739/SP**, Rel. Min. NELSON JOBIM).

Cabe assinalar, neste ponto, **que a autonomia municipal** erige-se à condição **de princípio estruturante** da organização institucional do Estado brasileiro, **qualificando-se** como prerrogativa política, que, **outorgada** ao Município pela própria Constituição da República, **somente** por esta pode ser **validamente** limitada, **consoante observa** HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica (“**Direito Municipal Brasileiro**”, p. 80/82, 6ª ed./3ª tir., 1993, Malheiros):

“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.”

(grifei)

Essa **mesma** percepção do tema **já era perfilhada** por SAMPAIO DORIA (“**Autonomia dos Municípios**”, “*in*” Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, vol. XXIV/419-432, 1928), **cujo magistério — exposto** sob a égide de nossa **primeira** Constituição republicana (1891) — **bem ressaltava a extração constitucional** dessa insuprimível prerrogativa político-jurídica **que a Carta Federal**, ela própria, **atribuiu** aos Municípios.

Sob tal perspectiva, e como projeção concretizadora desse expressivo postulado constitucional, **ganha relevo**, a meu juízo, **no exame** da controvérsia suscitada em sede recursal extraordinária, a garantia da autonomia **fundada** no próprio texto da Constituição da República.

A **abrangência** da autonomia política municipal — **que possui** base eminentemente constitucional (**só podendo**, por isso mesmo, **sofrer** as restrições emanadas **da própria** Constituição da República) — **estende-se** à prerrogativa, **que assiste** ao Município, **de “legislar sobre assuntos de interesse local”** (CF, art. 30, I), **tal como o fez** o Município de Sorocaba/SP, em benefício **do conforto dos usuários** (clientes **ou não**) dos serviços bancários.

Tenho para mim — ao reconhecer **que existe**, em favor da autonomia municipal, uma “*garantia institucional do mínimo intangível*” (PAULO BONAVIDES, “**Curso de Direito Constitucional**”, p. 320/322, item n. 7, 12ª ed., 2002, Malheiros) — **que o art. 30, inciso I**, da Carta Política **não autoriza** a utilização de recursos hermenêuticos cujo emprego, **tal como pretendido** pela FEBRABAN, **possa importar** em grave **vulneração** à autonomia constitucional dos Municípios, **especialmente se se considerar** que a Constituição da República **criou**, em benefício das pessoas municipais, **um espaço mínimo** de liberdade decisória **que não pode** ser afetado, **nem** comprometido, em seu concreto exercício, **por interpretações** que culminem **por lesar** o mínimo essencial **inerente** ao conjunto (**irredutível**) das atribuições constitucionalmente deferidas aos Municípios.

Em suma: entendo que o diploma legislativo do Município em referência **reveste-se** de plena legitimidade jurídico-constitucional, pois, **longe de dispor** sobre controle de moeda, política de crédito, câmbio, segurança e transferência de valores **ou** sobre organização, funcionamento e atribuições de instituições financeiras, **limitou-se**, ao contrário, **a disciplinar**, em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse **evidentemente** municipal, **veiculando** normas pertinentes **à adequação** dos estabelecimentos bancários a padrões destinados **a propiciar**, em suas agências, **melhor atendimento e conforto** à coletividade local (**colocação** de bebedouros **e oferecimento** de instalações sanitárias), **tudo em estrita harmonia** com o magistério jurisprudencial que esta Suprema Corte **firmou** na matéria ora em exame:

“- O Município **pode editar** legislação própria, **com fundamento** na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), **com o objetivo** de determinar, às instituições financeiras, **que instalem** em suas agências, **em favor dos usuários** dos serviços bancários (clientes **ou não**), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) **ou a propiciar-lhes conforto**, mediante **oferecimento** de instalações sanitárias, **ou fornecimento** de cadeiras de espera, **ou, ainda, colocação** de bebedouros. **Precedentes.**”

(AI 347.717-AgR/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

O **exame** da presente causa e a **análise** dos precedentes jurisprudenciais firmados pelo Supremo Tribunal Federal **permitem-me concluir** que a pretensão jurídica deduzida pelo Município de Sorocaba/SP **encontra suporte legitimador** no postulado da autonomia municipal, **que representa**, no contexto de nossa organização político-jurídica, como já enfatizado, **umas das pedras angulares** sobre as quais se estrutura o **próprio** edifício institucional da Federação brasileira.

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, **conheço e dou provimento** ao presente recurso extraordinário, **em ordem a denegar** o mandado de segurança coletivo impetrado pela parte ora recorrida (FEBRABAN — Federação Brasileira das Associações de Bancos). **No que concerne** à verba honorária, revela-se **aplicável** o enunciado constante da **Súmula 512/STF**.

Publique-se.

Brasília, 1º de julho de 2005.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator

Date Created

02/08/2005