

## VOTO

**O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator):** Registro, inicialmente, a plena cognoscibilidade da presente ação direta. A parte requerente é legitimada para a propositura da ação de controle de constitucionalidade, nos termos do art. 103, V, da Constituição Federal.

Observe-se, ainda, que embora os Governadores ostentem legitimidade especial, há, na hipótese dos autos, a necessária pertinência temática.

Finalmente, é também adequada a presente ação, na medida em que impugna, nos termos do art. 102, I, a, da Constituição Federal ato normativo estadual, qual seja a Lei n. 10.501, de 9 de setembro de 1997, do Estado de Santa Catarina.

No que tange à alteração promovida pelas Leis 14.947, de 04 de novembro de 2009, e 16.172, de 2 de dezembro de 2013, é preciso consignar que não houve substancial alteração da lei, o que, na linha da jurisprudência desta Corte, autoriza o prosseguimento da ação.

De fato, a Lei 14.947 dá nova redação aos arts. 1º e 2º da lei impugnada na presente ação direta para: retirar as sociedades de crédito e associações de poupança, assim como os caixas eletrônicos, do polo passivo das obrigações (parágrafo único do art. 1º da Lei 10.501); e facultar aos estabelecimentos a opção por um “artefato que retarde a ação dos criminosos” ao invés da “cabina blindada com permanência ininterrupta de vigilante durante o expediente” (incisos I e II do art. 2º da Lei 10.501).

Já a Lei 16.172 dá nova redação ao art. 10 para atualizar o valor da multa e dispor sobre a destinação dos recursos arrecadados pela aplicação da sanções decorrentes do descumprimento da lei impugnada.

Tais alterações não têm o condão de afastar a alegação apresentada pelo requerente consistente na usurpação da competência da União para impor obrigações às instituições financeiras, razão pela qual não há qualquer prejuízo da ação. Nesse sentido:

“Aperfeiçoada, sem alterações substanciais, a Resolução 3/2008 atacada por meio da edição, em 17.09.2008, da Resolução 4/2008, também do Conselho Superior da Magistratura do Estado de Goiás, nada impede o aditamento da ação direta para que seus objetos

passem a ser as Resoluções 2/2008 e 4/2008, procedentes do Poder Judiciário do Estado de Goiás”.

(ADI 4140 MC, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 27/11/2008, DJe-071 DIVULG 16-04-2009 PUBLIC 17-04-2009 EMENT VOL-02356-02 PP-00227 RTJ VOL-00210-02 PP-00606)

“A modificação do artigo 82 do ADCT da Constituição mineira pela Emenda Constitucional Estadual 70/2005 não gerou alteração substancial da norma. Ausência de prejudicialidade da presente ação direta.”

(ADI 2501, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2008, DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-01 PP-00074 RTJ VOL-00207-03 PP-01046)

Quanto ao mérito, entendo não assistir razões jurídicas ao requerente.

A inconstitucionalidade arguida na presente ação direta é de natureza formal, por usurpação de competência privativa da União para dispor sobre normas de segurança para o funcionamento dos estabelecimentos financeiros.

De outro lado, ao defender a constitucionalidade da norma objeto da presente ação, a Assembleia Legislativa sustenta que ela visa à adoção de mecanismos de segurança pública, matéria afeta às competências comuns e concorrentes dos estados.

Em outras oportunidades (ADI 5.356 e ADPF 109), sustentei que a tradicional compreensão do federalismo brasileiro, que busca solucionar os conflitos de competência apenas a partir da ótica da prevalência de interesses, não apresenta solução satisfatória para os casos em que a dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos que podem versar sobre diferentes temas.

Nesses casos, há uma multidisciplinariedade, como bem descreveu Tiago Magalhães Pires, em trabalho já citado pelo e. Ministro Luís Roberto Barroso:

"Há também situações de concorrência de fato entre as competências de diversos entes federativos, ainda que privativas. São casos em que a lei editada por uma entidade política remete simultaneamente às categorias previstas em duas ou mais regras de competência, algumas permitidas e outras proibidas àquela entidade

política. Diante disso, o intérprete se veria na contingência de escolher a categoria mais saliente ou o ente a ser aquinhado, ou simplesmente reconhecer a realidade e admitir a validade da lei”.

A solução, em tais hipóteses, deve ser a de privilegiar a interpretação que conduza à constitucionalidade da lei impugnada. Incide, aqui, o que e. Ministro Gilmar Mendes, em conhecida obra doutrinária, chamou de “princípio da interpretação conforme a Constituição”:

“Não se deve pressupor que legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade”.

(MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 97).

Essa deferência ao poder legislativo assume feição especial quando o controle de constitucionalidade é feito em face de norma produzida pelos demais entes da federação. Ela exige que o intérprete não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria. Nesse sentido, o cânone da interpretação conforme é integrado pelo que, na jurisprudência norte-americana, foi chamado de uma presunção a favor da competência dos entes menores da federação ( *presumption against pre-emption* ).

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB. Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro:

“O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura, quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos

entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade". (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 35, 1995. p. 28-29).

Por evidente, não se deve confundir a maior proximidade do governo, que naturalmente ocorre nos municípios, com mais democracia. A Constituição é também um contraponto à captura do governo local pelas oligarquias. É precisamente aqui que reside a fonte material de competência dos demais entes federativos: desde que favoreça a realização material de direitos constitucionalmente garantidos, pode a União, ou os Estados, dispor sobre as matérias que afetam o interesse local. O federalismo torna-se, portanto, um instrumento de descentralização política, não para simplesmente distribuir poder político, mas para realizar direitos fundamentais.

Assim, seria possível, então, superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material: apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores ( *clear statement rule* ), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

No que tange especificamente um dos temas objeto desta ação direta, na ADI 5.356, procurei demonstrar que a competência legislativa para a segurança pública é partilhada por União, Estados e Municípios. Ao discorrer sobre esse tema, Cláudio Pereira de Souza Neto afirma:

“A constitucionalização traz importantes conseqüências para a legitimação da atuação estatal na formulação e na execução de políticas de segurança. As leis sobre segurança, nos três planos federativos de governo, devem estar em conformidade com a Constituição Federal, assim como as respectivas estruturas administrativas e as próprias ações concretas das autoridades policiais. O fundamento último de uma diligência investigatória ou de uma ação de policiamento ostensivo é o que dispõe a Constituição. E o é não apenas no tocante ao art. 144, que concerne especificamente à segurança pública, mas também no que se refere ao todo do sistema constitucional. Devem ser especialmente observados os princípios constitucionais fundamentais - a república, a democracia, o estado de direito, a cidadania, a dignidade da pessoa humana -, bem como os direitos fundamentais - a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança. O art. 144 deve ser interpretado de acordo com o núcleo axiológico do sistema constitucional, em que se situam esses princípios fundamentais - o que tem grande importância, como se observará, para a formulação de um conceito constitucionalmente adequado de segurança pública.

(...)

Há duas grandes concepções de segurança pública que rivalizam desde a reabertura democrática e até o presente, passando pela Assembléia Nacional Constituinte: uma centrada na idéia de combate; outra, na de prestação de serviço público.

A primeira concebe a missão institucional das polícias em termos bélicos: seu papel é "combater" os criminosos, que são convertidos em "inimigos internos"

(...)

A segunda concepção está centrada na idéia de que a segurança é um "serviço público" a ser prestado pelo Estado. O cidadão é o destinatário desse serviço. Não há mais "inimigo" a combater, mas cidadão para servir. A polícia democrática, prestadora que é de um serviço público, em regra, é uma polícia civil, embora possa atuar uniformizada, sobretudo no policiamento ostensivo. A polícia democrática não discrimina, não faz distinções arbitrárias: trata os barracos nas favelas como "domicílios invioláveis"; respeita os direitos individuais, independentemente de classe, etnia e orientação sexual; não só se atém aos limites inerentes ao Estado democrático de direito, como entende que seu principal papel é promovê-lo. A concepção democrática estimula a participação popular na gestão da segurança pública; valoriza arranjos participativos e incrementa a transparência das instituições policiais.”

(SOUZA NETO, Cláudio Pereira, A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: Conceituação Constitucionalmente Adequada, Competências Federativas e Órgãos de Execução das Políticas, Revista de Direito do Estado, n. 8, p. 21-24, 2007)

No que se refere à competência sobre a matéria, a tramitação da PEC nº 33 de 2014, que altera o art. 23 e o art. 24 da Constituição da República para inserir a segurança pública entre aquelas comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, não obsta o entendimento de que a redação atual estabelece a competência concorrente.

Na própria justificação da proposta, ficou consignado que a modificação é apenas uma medida para sanar a omissão do constituinte originário. Confira-se:

“A presente Proposta de Emenda à Constituição (PEC) pretende incluir a segurança pública entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, corrigindo uma omissão do constituinte originário, no artigo 23.

Ao lado da educação e da saúde, a segurança pública é um dos direitos mais básicos da população e um dos temas mais preocupantes nos dias de hoje. De acordo com o caput do art. 144 da Constituição, a segurança pública é dever do Estado (em sentido amplo) e responsabilidade de todos.

Nesse sentido, a União atua por meio das polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal; os Estados e o Distrito Federal, por intermédio das polícias civil e militar; e os Municípios, mediante as guardas municipais.

A competência para legislar também carece de correção, de forma que promovemos também o acréscimo de inciso ao artigo 24 - que trata da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal - para incluir a segurança pública.

Assim, para explicitar na Constituição o compromisso de todos os entes federados com a segurança pública, esperamos contar com o apoio dos nobres Pares na aprovação desta PEC.”

(Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=155615&tp=1>)

A proposta afirma explicitar, quer dizer, tornar nítido, sem margem de ambiguidade, e não transferir ou instituir uma competência concorrente. Busca, portanto, tornar expresso aquilo que já decorre de uma interpretação sistemática da Constituição da República.

Da leitura da própria Constituição é possível observar que a expressão *dever do Estado* foi utilizada em cinco oportunidades distintas: art. 196 (saúde), art. 205 e art. 208 (educação), art. 217 (desporto) e, por fim, no art. 144, que versa sobre a segurança pública.

Todas as matérias elencadas - saúde, educação e desporto - encontram-se dispostas como de competência legislativa concorrente, consoante se extrai do art. 24, XII e IX.

Por identidade de razão, o mesmo tratamento constitucional é conferido à segurança pública. Isto é, trata-se de matéria de competência legislativa atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

As lições de José Afonso da Silva somam-se a este entendimento e dirimem eventual dúvida sobre a competência para tratar do tema da segurança pública nos seguintes termos:

“Indicamos, antes, que a segurança pública é exercida pelos seguintes órgãos: polícia federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. Há, contudo, uma repartição de competências nessa matéria entre a União e os Estados, de tal sorte que o princípio que rege é o de que o problema da segurança pública é de competência e de responsabilidade de cada unidade da Federação, tendo em vista as peculiaridades regionais e o fortalecimento do princípio federativo, como, aliás, é da tradição do sistema brasileiro”.

(SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 779)

Assim, havendo competência para que os Estados possam dispor sobre o tema da segurança pública, cumpre questionar se a União, de modo expreso, delimitou o exercício da competência complementar. A resposta é negativa.

A Lei 7.102, de 20 de junho de 1983, dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros e estabelece que:

“Art. 1º É vedado 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, na forma desta lei.

§ 1º Os estabelecimentos financeiros referidos neste artigo compreendem bancos oficiais ou privados, caixas econômicas, sociedades de crédito, associações de poupança, suas agências, postos de atendimento, subagências e seções, assim como as cooperativas singulares de crédito e suas respectivas dependências.

§ 2º O Poder Executivo estabelecerá, considerando a reduzida circulação financeira, requisitos próprios de segurança para as cooperativas singulares de crédito e suas dependências que contemplem, entre outros, os seguintes procedimentos:

I – dispensa de sistema de segurança para o estabelecimento de cooperativa singular de crédito que se situe dentro de qualquer edificação que possua estrutura de segurança instalada em conformidade com o art. 2º desta Lei;

II – necessidade de elaboração e aprovação de apenas um único plano de segurança por cooperativa singular de crédito, desde que detalhadas todas as suas dependências;

III – dispensa de contratação de vigilantes, caso isso inviabilize economicamente a existência do estabelecimento.

§ 3º Os processos administrativos em curso no âmbito do Departamento de Polícia Federal observarão os requisitos próprios de segurança para as cooperativas singulares de crédito e suas dependências.

Art. 2º O sistema de segurança referido no artigo anterior inclui pessoas adequadamente preparadas, assim chamadas vigilantes; alarme capaz de permitir, com segurança, comunicação entre o estabelecimento financeiro e outro da mesma instituição, empresa de vigilância ou órgão policial mais próximo; e, pelo menos, mais um dos seguintes dispositivos:

I - equipamentos elétricos, eletrônicos e de filmagens que possibilitem a identificação dos assaltantes;

II - artefatos que retardem a ação dos criminosos, permitindo sua perseguição, identificação ou captura; e

III - cabina blindada com permanência ininterrupta de vigilante durante o expediente para o público e enquanto houver movimentação de numerário no interior do estabelecimento.

Parágrafo único. (Revogado pela Lei 9.017, de 1995)''

Como se depreende da leitura do texto legal, não há norma expressa que suprima a possibilidade de estados e municípios complementem as exigências de segurança que são impostas aos estabelecimentos financeiros.



Nesse sentido, a jurisprudência desta Suprema Corte já reconheceu, em mais de uma oportunidade, a possibilidade de que municípios venham a estabelecer outras exigências para além daquelas fixadas na norma federal. Confiram-se:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. BANCOS: PORTAS ELETRÔNICAS: COMPETÊNCIA MUNICIPAL. C.F., art. 30, I, art. 192. I. - Competência municipal para legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município: exigência, em tais edificações, de certos componentes. Numa outra perspectiva, exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados ao atendimento do público, para segurança das pessoas. C. F., art. 30, I. II. - R.E. conhecido, em parte, mas improvido.”

(RE 240406, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 25/11/2003, DJ 27-02-2004 PP-00038 EMENT VOL-02141-05 PP-01006)

“E M E N T A: 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 - ALEGAÇÃO TARDIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO - MATÉRIA QUE, POR SER ESTRANHA À PRESENTE CAUSA, NÃO FOI EXAMINADA NA DECISÃO OBJETO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO - INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO "JURA NOVIT CURIA" - RECURSO IMPROVIDO. - 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 347717 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 31/05/2005, DJ 05-08-2005 PP-00092 EMENT VOL-02199-06 PP-01098)

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Competência legislativa dos Municípios. Instalação de sanitários nas agências bancárias. Conforto dos usuários. Normas de proteção ao consumidor. Assunto de interesse local. Precedentes. 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte de que os Municípios detêm

competência para legislar determinando a instalação de sanitários nas agências bancárias, uma vez que essa questão é de interesse local e diz respeito às normas de proteção das relações de consumo, posto que visa o maior conforto dos usuários daquele serviço, não se confundindo com a atividade-fim das instituições bancárias. 2. Agravo regimental não provido.”

(RE 266536 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 17/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 10-05-2012 PUBLIC 11-05-2012)

Inexiste, portanto, a alegada inconstitucionalidade formal. Ao disciplinar a matéria, a União não exclui a competência suplementar dos demais entes da federação.

Além disso, embora os precedentes citados neste voto digam respeito à competência municipal, é preciso reconhecer que, por se tratar de tema afeto à segurança pública, tanto a União, quanto Estados e Municípios, detêm competência legislativa. Assim, a alegação apresentada pelo Procurador-Geral da República deve ser rejeitada.

Ante o exposto, voto pela improcedência da presente ação direta.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/09/2012 00:20