

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atendem para o teor do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal. À Advocacia-Geral da União, atuando em ação direta, especialmente tendo como objeto norma estadual, cumpre a defesa do texto impugnado. É inadequado, em vez de assim proceder, atacá-lo. Faço a observação ante a postura adotada no sentido de acolher-se o pedido formulado.

Preveem os artigos 48, inciso XIII, e 192 da Constituição Federal, competir à União legislar sobre normas atinentes à organização e ao funcionamento do sistema financeiro nacional.

O sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, entre os três entes da Federação, tal como estabelecido na Lei Maior e levando em conta a observância do princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-se este Tribunal a solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos federais, estaduais e municipais.

Indaga-se: ao impor às instituições financeiras exploradoras de serviços de caixas eletrônicos obrigação referente à instalação de dispositivos de filmagem ininterrupta e de monitoramento permanente, bem assim a manutenção de vigilante durante o horário de funcionamento, o legislador estadual interveio no núcleo de atuação das empresas voltadas ao exercício de atividades de natureza mercantil ou financeira?

A resposta é negativa. Mostra-se pertinente distinguir a atividade financeira e o espaço físico voltado ao atendimento do consumidor dos serviços oferecidos pelas instituições bancárias: a norma em jogo não versa política de crédito, câmbio, seguros ou transferência de valores, tampouco de títulos mercantis, juros ou taxas cobradas tendo em vista a prestação de serviços. Antes, buscou, nos termos do artigo 24, incisos V e VIII e § 2º, da Constituição Federal reduzir, na medida do possível, riscos à integridade dos usuários – destinatários finais, na dicção do artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor –, considerado o atual contexto de escalada da violência, já não mais restrita aos grandes centros urbanos, mas pulverizada por todo o território nacional.

Tem-se matéria ligada ao grande todo alusivo à segurança pública, surgindo a competência estadual para legislar igualmente a partir do previsto no artigo 25, § 1º, da Lei Maior, segundo o qual “são reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição”.

O legislador estadual atuou, de modo proporcional, dentro da margem de ação descrita na Constituição Federal para promover a defesa e a proteção, sob o ângulo da segurança, dos consumidores locais – conclusão não infirmada pela preexistência, em nível federal, da Lei nº 7.102/1983, a dispor sobre a segurança dos estabelecimentos financeiros, ante a necessidade de atender-se a peculiaridades referentes à segurança pública regional.

A controvérsia não é nova. Leve-se em conta a jurisprudência do Supremo, no sentido de deterem os Estados e Municípios competência legislativa acerca de medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários dos serviços bancários, observada a competência concorrente dos entes federados para legislar em matéria de segurança nas relações de consumo. Precedentes: recurso extraordinário nº 432.789, Primeira Turma, relator o ministro Eros Grau, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 7 de novembro de 2005; agravo interno no recurso extraordinário com agravo nº 536.884, Segunda Turma, relator o ministro Joaquim Barbosa, com acórdão publicado no Diário da Justiça do dia 10 de agosto de 2012; agravo interno no recurso extraordinário com agravo nº 691.591, Primeira Turma, relator o ministro Luiz Fux, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 27 de fevereiro de 2013; agravo interno no recurso extraordinário com agravo nº 775.628, Primeira Turma, da minha relatoria, com acórdão publicado no Diário da Justiça do dia 11 de junho de 2014.

O entendimento foi didaticamente esquadrinhado quando da formalização de decisão no agravo de instrumento nº 516.268, veiculada no Diário da Justiça de 18 de agosto de 2005, na qual o Relator, ministro Celso de Mello, ressaltou a higidez constitucional de lei municipal a versar ampliação da proteção fornecida aos usuários dos serviços bancários mediante a instalação de equipamentos de segurança. Transcreve-se trecho pertinente para fim de documentação:

[...]

Não vislumbro, no texto da Carta Política, ao contrário do que sustentado pela parte 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 equipamentos destinados a proporcionar segurança aos usuários de serviços bancários.

Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-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 eminentemente 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, tem 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.).

Cumprir 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 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), tanto bebedouros quanto instalações sanitárias adequadas (AI 347.739/SP, Rel. Min. NELSON JOBIM).

A forma federativa de Estado possui como pedra angular a autonomia daqueles que a compõem, a qual consiste na atribuição de elaborar regras próprias dentro de parâmetros delimitados por norma superior, a Constituição Federal. Nas palavras de José Afonso da Silva, “cuida-se de conceito relacional, porque se prende ao confronto com outros órgãos de poder: autonomia é o poder de gerir os próprios assuntos dentro de um círculo prefixado” (*Comentário contextual à Constituição* . 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 569).

Deve-se homenagear, tanto quanto possível, a autonomia dos entes federativos. A regência do tema, tal como ocorrida, serve ao que se contém na Lei Maior. Preservadas as características inerentes a Federação em que se mostra a feição descentralizadora, não há como concluir pela inconstitucionalidade das normas.

Julgo improcedente o pedido, declarando a constitucionalidade da Lei nº 10.883, de 20 de setembro de 2001, do Estado de São Paulo.

Plenário Virtual - minutos de 000-04/09/2001-000