

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIS ROBERTO BARROSO:

Ementa : DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE OBRIGAÇÕES PARA OS ESTABELECIMENTOS FINANCEIROS, COM A FINALIDADE DE INCREMENTAR A SEGURANÇA.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto a íntegra da Lei nº 10.501/1997, do Estado de Santa Catarina, que estabelece obrigações a serem cumpridas pelos estabelecimentos financeiros situados em seu território, com a finalidade de incrementar a segurança de clientes, empregados e visitantes em geral. Alegada violação aos arts. 22, VI, e 192, da CF.

2. A lei estadual questionada não viola a competência privativa da União para legislar sobre o *sistema financeiro nacional* (art. 192 da CF). Apesar de conter disposições sobre segurança no âmbito de estabelecimentos financeiros e, com isso, dispor sobre alguns aspectos da sua atuação, a lei catarinense não cuida da *atividade-fim* dessas entidades. O fato de um tema relacionar-se, de alguma forma, com instituições financeiras não o insere necessariamente no sistema financeiro nacional, nem no âmbito de competência da União.

3. Os Estados e Municípios detêm um amplo espaço normativo, no âmbito das competências *comuns* (art. 23 da CF) e *concorrentes* (art. 24 da CF), para, paralelamente à União, legislar ou atuar concretamente em setores como saúde e assistência pública, proteção do meio ambiente e direitos do consumidor. Precedentes. Mas isto não autoriza que se declare a validade de uma lei estadual invocando, genericamente, a regra de competência concorrente para legislar sobre a matéria, sem analisar-se o conteúdo e alcance de suas disposições, inclusive do ponto de vista material.

4. A lei impugnada contém dispositivos que têm como destinatários não apenas os usuários de estabelecimentos financeiros (*consumidores*), mas também seus empregados, terceirizados e qualquer indivíduo potencialmente exposto a riscos de eventos criminosos em tais instituições.

5. Inconstitucionalidade dos arts. 1º a 5º da lei questionada, porque esses dispositivos: (i) ora penetram em campo que é próprio das normas gerais já editadas pela União, transgredindo a lógica inerente às competências concorrentes previstas no art. 24 e seus parágrafos, da CF; (ii) ora se revelam materialmente inconstitucionais, por ausência de razoabilidade e proporcionalidade, decorrente da

inadequação das medidas impostas para o fim a que alegadamente se destinam (a *segurança* dos usuários) ou da ausência de proporcionalidade *stricto sensu* (uma vez que diversas determinações daqueles dispositivos trazem mais *riscos* do que *benefícios* para a incolumidade das pessoas que entram em contato com os estabelecimentos financeiros), consoante detalhado estudo técnico constante dos autos.

6. Existência de atos normativos federais acerca do tema, inclusive condicionando o funcionamento dos estabelecimentos financeiros a parecer favorável do Ministério da Justiça sobre o seu sistema de segurança. Lei nº 7.102/1983, com modificações introduzidas pelas Leis nº 9.017/1995, nº 11.718/2008 e nº 13.654/2018, além de diversos atos regulamentares, notadamente os Decretos nº 89.056/1983 e nº 1.592/1995.

7. Obrigatoriedade da celebração de contratos de seguro, com imposição dos principais parâmetros e características. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União para legislar sobre a matéria (art. 22, VII, da CF). Precedentes.

8. Previsão de hipótese de responsabilidade civil, transbordando da seara da proteção do consumidor. Inconstitucionalidade formal. Matéria de competência privativa da União (art. 22, I, da CF).

9. Previsão de atribuições para órgão da Administração Direta da União. Afronta ao *princípio federativo* (arts. 1º e 18, da CF).

10. Lei de iniciativa parlamentar que estabelece atribuições para órgão da Administração Direta estadual. Matéria reservada à iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Inconstitucionalidade formal. Precedentes.

11. Inconstitucionalidade formal, ainda, na previsão de penalidades que: (i) penetram em atribuições *municipais* (o exercício da *polícia edilícia*, matéria de *interesse local*, contida na previsão do art. 30, I, da CF); (ii) penetram em atribuições *federais*, pois somente o Conselho Monetário Nacional pode regular o funcionamento dos estabelecimentos financeiros, e somente o Banco Central pode conceder autorização para sua instalação e transferência, bem como desautorizar seu funcionamento, nos termos dos arts. 4º, VIII, § 1º, e 10, IX e X, da Lei federal nº 4.595/1964, cuja recepção pela Constituição de 1988 o STF já afirmou em precedentes diversos.

12. Pedido julgado procedente, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 10.501/1997, do Estado de Santa Catarina.

I. SÍNTESE DO CASO

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina, tendo por objeto a íntegra da Lei nº 10.501/1997, daquele Estado, que, em síntese, estabelece uma série de obrigações a serem cumpridas pelos estabelecimentos financeiros no âmbito de seu território, sob o fundamento de incrementar a segurança de clientes, empregados e visitantes em geral.

2. Transcrevo a seguir a íntegra do ato normativo impugnado, em sua versão originária, trazida com a petição inicial:

“Art. 1º Fica, no âmbito do Estado de Santa Catarina, vedado o funcionamento de estabelecimentos financeiros que não possuam, concomitantemente, todos os sistemas de segurança elencados nesta Lei.

Parágrafo único. São considerados estabelecimentos financeiros, para os efeitos desta Lei, bancos oficiais ou privados, caixas econômicas, sociedades de crédito e associações de poupança, suas agências, subagências, postos e caixas eletrônicos.

Art. 2º O sistema de segurança prescrito nesta Lei compreende:

I - vigilantes treinados;

II - alarmes capazes de permitir comunicação entre o estabelecimento financeiro e outro da mesma instituição ou empresa e órgão policial mais próximo;

III - equipamentos elétricos, eletrônicos e de filmagem que possibilitem a identificação de assaltantes;

IV - portas eletrônicas de segurança individualizadas (PESI);

V - cabines blindadas, que assegurem melhor desempenho das atividades profissionais dos vigilantes.

Art. 3º A vigilância ostensiva nos estabelecimentos financeiros e o transporte de valores de qualquer montante e documentações, entre os estabelecimentos financeiros pertencentes ou não a uma mesma instituição ou empresa, serão executados por empresa especializada no serviço de vigilância e transporte de valores.

Parágrafo único. O estabelecimento financeiro poderá executar os serviços de vigilância ostensiva e transporte de valores e documentos, desde que organizado e estruturado para tal fim, através de vigilantes próprios habilitados e remunerados para o exercício exclusivo da função.

Art. 4º Fica obrigatória, nas agências, subagências e postos de serviço de estabelecimentos financeiros, a instalação de sistema de

filmagem e monitoramento permanente dentro dos caixas eletrônicos com o concurso de, pelo menos, um vigilante durante todo o período de funcionamento.

Parágrafo único. O sistema de filmagem e monitoramento a que se refere o caput deste artigo deverá ser instalado de modo a preservar o sigilo da operação regular do usuário.

Art. 5º As portas eletrônicas de segurança individualizadas (PESI) devem ser instaladas em todos os acessos destinados ao público e, dentre outras características, devem obedecer aos seguintes requisitos técnicos:

- I - estar equipada com detector de metais;
- II - ter travamento e retorno automático;
- III - possuir abertura ou janela para entrega, ao vigilante, do metal detectado;
- IV - possuir vidros laminados e resistentes ao impacto de projéteis oriundos de armas de fogo de calibre até 45;
- V - estruturalmente, a porta eletrônica de segurança individualizada deverá ser instalada obedecendo às especificações básicas constantes do anexo único desta Lei.

§ 1º A instalação da porta de segurança individualizada não desobriga o estabelecimento financeiro de manter, em suas agências ou postos de atendimento, vigilantes especializados.

§ 2º As fachadas das unidades de funcionamento devem ser condizentes com os sistemas de segurança elencados nesta Lei.

§ 3º A instalação das portas eletrônicas de segurança individualizadas não ilide a necessidade de manutenção de saídas de emergência.

§ 4º Aos deficientes físicos e portadores de marcapasso, bem como a outras pessoas que estejam impossibilitadas de ter acesso às unidades de funcionamento através das portas eletrônicas de segurança individualizadas (PESI), é permitida a utilização das saídas de emergência para o acesso aos estabelecimentos financeiros elencados nesta Lei.

Art. 6º As instituições financeiras em funcionamento deverão manter apólices de seguro que incluam a indenização por morte ou invalidez, e, ainda, indenização em decorrência de saques, assaltos ou roubos nas suas dependências, com valor mínimo de prêmio equivalente a 100.000 (cem mil) Unidades Fiscais de Referências - UFIR, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal.

Art. 7º Independentemente do seguro previsto nesta Lei, os estabelecimentos financeiros assegurarão tratamento médico-hospitalar e psicológico aos seus empregados, aos vigilantes, clientes e usuários que forem vítimas de saques, assaltos ou roubos nas suas dependências.

Art. 8º A abertura do estabelecimento financeiro e a renovação do alvará de funcionamento de agências, subagências e postos, somente será concedida com a apresentação do certificado de segurança emitido pelo Departamento de Polícia Federal.

Art. 9º Compete à Secretaria de Estado da Segurança Pública fiscalizar os estabelecimentos financeiros no cumprimento dos dispositivos desta Lei.

Art. 10. O estabelecimento financeiro que transgredir o disposto nesta Lei ficará sujeito às seguintes penalidades:

I - advertência: na primeira autuação, a instituição financeira deverá ser notificada para que promova a regularização da pendência no prazo de 30 (trinta) dias úteis;

II - multa: persistindo a infração, deverá ser aplicada, sobre o respectivo estabelecimento financeiro, multa no valor de 10.000 (dez mil) Unidades Fiscais de Referência - UFIR e, se, até 30 (trinta) dias úteis após a aplicação da multa, não houver a devida regularização, deverá ser aplicada uma segunda multa, a título de reincidência, no valor de 20.000 (vinte mil) Unidades Fiscais de Referências - UFIR;

III - cassação de licença de localização: se, após 30 (trinta) dias de aplicação da segunda multa, persistir a infração, o Estado procederá a cassação da licença de localização do estabelecimento bancário.

Parágrafo único. Os Sindicatos dos Empregados em Estabelecimentos Bancários e a Federação dos Vigilantes de Santa Catarina poderão representar junto à Secretaria de Estado da Segurança Pública contra os estabelecimentos financeiros que funcionem em sua base territorial e que estejam transgredindo o disposto nesta Lei.

Art. 11 O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 12 Os estabelecimentos financeiros terão o prazo de até 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação da presente Lei, para adotar os procedimentos de segurança determinados nesta Lei.

Art. 13 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14 Revogam-se as disposições em contrário”.

3. Posteriormente à propositura desta ação direta, o diploma sofreu alterações promovidas pelas Leis nº 14.947/2009 e nº 16.172/2013, conforme informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (peça nº 49 destes autos).

4. A Lei 14.947/2009 alterou a redação dos arts. 1º e 2º da lei impugnada, nos seguintes termos:

“Art. 1º Os arts. 1º e 2º da Lei Promulgada nº 10.501, de 9 de setembro de 1997, passarão a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 1º Fica, no âmbito do Estado de Santa Catarina, vedado o funcionamento de estabelecimentos financeiros que não possuam, concomitantemente, os sistemas de segurança elencados nesta Lei.

Parágrafo Único - São considerados estabelecimentos financeiros, para os efeitos desta Lei, bancos oficiais ou privados e caixas econômicas, suas agências, subagências e postos.

Art. 2º O sistema de segurança prescrito nesta Lei compreende pessoas adequadamente preparadas, assim chamadas vigilantes; portas eletrônicas de segurança individualizadas (PESI); alarme capaz de permitir, com segurança, comunicação entre o estabelecimento financeiro e outro da mesma instituição, empresa de vigilância ou órgão policial mais próximo; equipamentos elétricos, eletrônicos e de filmagem que possibilitem a identificação dos assaltantes, e pelo menos, mais um dos seguintes dispositivos:

I - artefato que retarde a ação dos criminosos, permitindo sua perseguição, identificação ou captura; ou

II - cabina blindada com permanência ininterrupta de vigilante durante o expediente para o público e enquanto houver movimentação de numerário no interior do estabelecimento.’ (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

5. A Lei nº 16.172/2013, por sua vez, deu nova redação ao art. 10 da Lei nº 10.501/1997, como se segue:

“Art. 1º (Vetado)

Art. 2º O art. 10 da Lei nº 10.501, de 1997, alterada pela Lei nº 14.947, de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 10. A inobservância ao disposto nesta Lei sujeitará o estabelecimento infrator às seguintes sanções:

I – advertência, mediante notificação, para que promova a regularização da pendência no prazo de 30 (trinta) dias úteis;

II – multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por infração, dobrada a cada reincidência até a terceira, a qual será reajustada, anualmente, com base na variação do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M /FGV), ou por índice que vier a substituí-lo; e

III – suspensão do alvará de funcionamento do estabelecimento até a sua regularização, após a terceira reincidência.

§ 1º Os recursos oriundos da arrecadação das multas serão recolhidos em favor da Unidade Orçamentária 16091 – Fundo para Melhoria da Segurança Pública, da Secretaria de Estado da Segurança Pública.

§ 2º Os Sindicatos dos Empregados em Estabelecimentos Bancários e a Federação dos Vigilantes de Santa Catarina poderão representar junto à Secretaria de Estado da Segurança Pública contra os estabelecimentos financeiros que funcionem em sua base territorial e que estejam transgredindo o disposto nesta Lei.' (NR)

Art. 3º Esta Lei será regulamentada pelo Poder Executivo no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data de sua publicação, nos termos do inciso III do art. 71 da Constituição do Estado.

Parágrafo único. Os estabelecimentos previstos no art. 1º, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 10.501, de 1997, terão o prazo de 90 (noventa) dias, a contar da sua regulamentação, para se adaptarem ao estabelecido nesta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

6. Aditada a petição inicial em razão dessas alterações (peça nº 57), com razão entendeu o eminente Relator, Ministro Edson Fachin, em seu voto, que “não houve substancial alteração da lei, o que, na linha da jurisprudência desta Corte, autoriza o prosseguimento da ação”.

7. Em síntese, o requerente alega violação aos arts. 22, VI, e 192, da CF. No seu entender, “tanto na redação original do artigo 192 da Constituição Federal como na nova redação, a competência para disciplinar o sistema financeiro nacional é e continua sendo da União, motivo pelo qual a Lei Estadual 10.501, de 09 de setembro de 1997 é inconstitucional”. Destaca a circunstância de que a matéria específica da segurança dos estabelecimentos financeiros já se encontra disciplinada pela Lei federal nº 7.102/1983, que foi recepcionada pela Constituição de 1988.

8. Nas informações prestadas, a Assembleia Legislativa do Estado defendeu a constitucionalidade da lei impugnada, sob o fundamento de que a segurança física dos ambientes e dos usuários das instituições financeiras é matéria que se insere no âmbito das competências comuns e concorrentes, nos moldes dos arts. 23 e 24 da CF, não se tratando propriamente de regramento do sistema financeiro nacional, de competência privativa da União (peça nº 9).

9. A Advocacia-Geral da União manifestou-se no sentido da procedência do pedido, em síntese, pelos seguintes fundamentos (peça nº 27): (i) a lei estadual impugnada extrapolou o âmbito da competência concorrente, pois somente o Conselho Monetário Nacional pode regular o

funcionamento dos estabelecimentos financeiros, e somente o Banco Central pode conceder autorização para sua instalação e transferência, bem como desautorizar seu funcionamento (inclusive conforme previsão dos arts. 4º, VIII, § 1º, 10, da Lei federal nº 4.595/1964); **(ii)** o art. 10 extrapolou as normas gerais contidas na Lei federal nº 7.102/1983, na redação dada pela Lei nº 9.107/1995, ao impor penalidades aos estabelecimentos financeiros que não observarem as suas disposições e ao determinar que a Secretaria de Estado de Segurança Pública realize a respectiva fiscalização; **(iii)** os arts. 6º e 7º também extrapolaram o âmbito da competência concorrente prevista no art. 24, V e VIII, da CF, pois a lei federal de regência prevê a emissão de apólices de seguros em favor de estabelecimentos financeiros que garantam somente riscos de roubo e furto, ao passo que aqueles dispositivos estaduais também incluem a indenização por morte ou invalidez, além de impor tratamento médico-hospitalar e psicológico aos seus empregados, vigilantes, clientes e usuários que foram vítimas de saques, assaltos ou roubos.

10. A Procuradoria-Geral da República também exarou parecer propugnando pela procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada, com base nos seguintes fundamentos (peça nº 30): **(i)** a segurança dos estabelecimentos bancários é matéria de competência dos municípios, aos quais cabe exercer o poder de polícia sobre as edificações e o funcionamento de estabelecimentos destinados a atendimento ao público, que são temas de predominante interesse local (art. 30, I, da CF); **(ii)** o art. 6º viola a competência privativa da União para legislar sobre seguros (art. 22, VII, da CF); **(iii)** o art. 7º viola a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e sobre política de seguros (art. 22, I e VII, da CF); **(iv)** o art. 8º fere o princípio federativo, ao estabelecer atribuição para o Departamento de Polícia Federal, órgão integrante da União; **(v)** o art. 9º penetra em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF), ao definir atribuições para a Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina, órgão da Administração Direta.

11. O Ministro Edson Fachin, relator, concluiu no sentido da improcedência do pedido formulado, declarando a constitucionalidade da Lei nº 10.501/1997, do Estado do Rio de Janeiro, em voto assim ementado:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ORGANIZAÇÃO POLÍTICA. FEDERAÇÃO. SEGURANÇA PÚBLICA. COMPETÊNCIA COMUM.

EXIGÊNCIA POR ESTADO DA FEDERAÇÃO DE DISPOSITIVO DE SEGURANÇA EM ESTABELECIMENTO BANCÁRIO. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INEXISTÊNCIA.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria.

2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se 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*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

3. A Lei federal 7.102, de 20 de junho de 1983, não suprime a possibilidade de estados e municípios complementem as exigências de segurança, que, nos seus respectivos âmbitos de interesse, são impostas aos estabelecimentos financeiros. Assim, por se tratar de tema afeto à segurança pública, tanto a União, quanto Estados e Municípios, detêm competência legislativa para disciplinar a matéria. Precedentes.

4. Ação direta julgada improcedente”.

12. Peço todas as vênias para divergir desse entendimento, pelas razões que passo a expor.

II. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS E MATERIAIS NOS DIVERSOS DISPOSITIVOS DA LEI IMPUGNADA

13. Desde já, cumpre ressaltar que, embora dissentindo do voto do eminente Ministro Relator, não se está afirmando que a lei estadual questionada é inconstitucional por violar a competência privativa da União para legislar sobre o *sistema financeiro nacional* (art. 192 da CF). É certo que o diploma impugnado traz normas acerca da segurança no âmbito dos estabelecimentos das instituições financeiras – e, naturalmente, com isso dispõe sobre alguns aspectos da sua atuação –, mas isto não significa que esteja cuidando da própria *atividade-fim* dessas entidades.

14. Sobre o ponto, destaco o seguinte trecho do substancioso parecer da Procuradoria-Geral da República (peça nº 30):

“[O] fato de determinado tema relacionar-se, de alguma forma, com instituições financeiras não o faz necessariamente inerente ao sistema financeiro nacional, e, assim, ao âmbito de competência da União”.

15. Tampouco se refuta o amplo espaço normativo que tanto os Estados quanto os Municípios detêm, no âmbito das competências *comuns* (art. 23 da CF) e *concorrentes* (art. 24 da CF), para, paralelamente à União – mas sem que isso importe em usurpação das atribuições desta –, legislar ou atuar concretamente em setores como *saúde e assistência pública*, *proteção do meio ambiente* e *direitos do consumidor*. Foi sobre esta premissa que se alicerçou o voto do Ministro Relator, ao estatuir que, “por se tratar de tema afeto à segurança pública, tanto a União, quanto Estados e Municípios, detêm competência legislativa para disciplinar a matéria”.

16. E realmente é assim. Desde que pautados pelos limites constitucionais, Estados e Municípios podem editar leis que tenham por objeto, *e.g.*, a proteção da saúde e da segurança dos cidadãos-consumidores, conforme inclusive assentado por esta Corte em diversos precedentes. Cito, dentre outros, o seguinte:

“EMENTA: 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, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 31.05.2005)

17. Não é isto, porém, o que se verifica no caso em exame.

18. A lei catarinense ora impugnada, na verdade, não é *inconstitucional* por tratar de sistema financeiro nacional. Mas também não se pode dizer que ela seja *válida* invocando, genericamente, uma suposta competência concorrente para legislar sobre proteção do *consumidor* (art. 24, V e VIII, da CF). Na verdade, as normas estaduais em questão não se dirigem apenas aos usuários de estabelecimentos financeiros – *consumidores*, sem dúvida –, mas também a seus empregados, terceirizados e até a qualquer indivíduo que possa de algum modo ser vítima de eventual atividade criminosa em tais instituições. É o que se depreende, por exemplo, do disposto no art. 7º, *in verbis*:

“Art. 7º Independentemente do seguro previsto nesta Lei, os estabelecimentos financeiros assegurarão tratamento médico-hospitalar e psicológico aos seus *empregados*, aos *vigilantes*, clientes e usuários que forem vítimas de saques, assaltos ou roubos nas suas dependências” (grifos acrescentados).

19. Assim, a pura e simples invocação da competência concorrente em matéria consumerista não é suficiente para, por si só, reconhecer a constitucionalidade de todas as disposições da lei questionada nesta ação direta, pois várias delas transbordam dessa seara.

20. De fato, há que se reconhecer a inconstitucionalidade dos arts. 1º a 5º da lei questionada, já acima transcritos, por duas ordens de razões. Uma parte significativa dessas disposições, como se depreende de sua leitura, simplesmente encampa determinações já existentes na Lei federal nº 7.102/1983. Assim o fazendo – e partindo da premissa, já assentada, da competência concorrente na matéria –, a lei estadual penetra em campo que é próprio das *normas gerais* já editadas pela União. Transgride-se, assim, a lógica inerente à sistemática do art. 24 e seus parágrafos, da CF. Por outro lado, a lei estadual introduz, nesses dispositivos, determinações que não resistem a um teste de *razoabilidade* e *proporcionalidade*.

21. Com efeito, quanto ao aspecto *material* , de *conteúdo* , das disposições que constituem inovação do legislador estadual, o extenso e detalhado estudo técnico elaborado por entidade admitida no processo como *amicus curiae* (peça nº 63) – e trazido aos autos pelo próprio Estado de Santa Catarina (peça nº 62) – demonstra, sob diversos aspectos, a *inadequação* das medidas impostas para o fim a que alegadamente se destinam (a *segurança* dos usuários). Além da inadequação, verifica-se, em várias das disposições em exame, a ausência de proporcionalidade *stricto sensu* , ou seja, observa-se que diversas determinações da lei impugnada acabam trazendo mais *riscos* do que *benefícios* para a integridade física das pessoas que entram em contato com os estabelecimentos financeiros naquele Estado. Destaco, nesse sentido, o longo capítulo III daquela peça, em seus itens *a a e* , em que se demonstra a *inocuidade* e até a *periculosidade* de diversas medidas constantes nos artigos em exame.

22. Além disso, cumpre observar que existe uma extensa gama de *atos normativos federais* acerca do tema, cuidando de forma detalhada da relevante questão da segurança no âmbito de estabelecimentos financeiros, inclusive condicionando seu funcionamento a parecer favorável da Polícia Federal quanto ao respectivo sistema de segurança. Cito, a título exemplificativo, a Lei nº 7.102/1983, modificada, v.g. , pelas Leis nº 9.017/1995, nº 11.718/2008 e nº 13.654/2018, além de diversos atos regulamentares, dentre os quais os Decretos federais nº 89.056/1983 e nº 1.592/1995, bem como a Portaria nº 3.233/2012, do Departamento da Polícia Federal.

23. Em meio às diversas medidas protetivas previstas nessa normatividade editada pela União, cito, e.g. , as exigências de: **(i)** presença de pessoas adequadamente preparadas (vigilantes); **(ii)** alarme capaz de permitir, com segurança, comunicação entre o estabelecimento financeiro e outro da mesma instituição, empresa de vigilância ou órgão policial mais próximo; **(iii)** pelo menos um dispositivo de segurança adicional, dentre equipamentos elétricos, eletrônicos e de filmagens que possibilitem a identificação de assaltantes, artefatos que retardem a ação de criminosos, permitindo sua perseguição, identificação ou captura, e cabina blindada com permanência ininterrupta de vigilante durante o expediente para o público e enquanto houver movimentação de numerário no interior do estabelecimento; **(iv)** quando houver caixas eletrônicos à disposição do

público, instalação de equipamentos que inutilizem as cédulas depositadas em seu interior em caso de arrombamento, movimento brusco ou alta temperatura.

24. Feita a análise dos arts. 1º a 5º da lei catarinense, passo a declinar as razões pelas quais reputo *formalmente inconstitucionais* seus demais dispositivos, como passo a expor.

25. O art. 6º, ao criar a obrigatoriedade da celebração de contratos de *seguro* pelos estabelecimentos de que cuida, impondo-lhes, inclusive, os principais *parâmetros* e *características*, invade competência privativa da União para legislar sobre a matéria (art. 22, VII, da CF). A jurisprudência desta Corte possui diversos precedentes sobre situações análogas à presente, em que foi assegurada a primazia da competência federal nesse tema. Confira-se:

“Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei nº 11.265/02 do Estado de São Paulo. Seguro obrigatório**. Eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. **Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União**.

1. **Lei estadual nº 11.265/02, que instituiu a obrigatoriedade de cobertura de seguro de acidentes pessoais** coletivos em eventos artísticos, desportivos, culturais e recreativos com renda resultante de cobrança de ingressos. **Competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, Direito Comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII)**.

2. **Não se trata de legislação concernente à proteção dos consumidores (CF, art. 24, inciso VII, §§ 1º e 2º), de competência legislativa concorrente dos estados-membros, pois a lei impugnada não se limita a regular as relações entre os consumidores e os prestadores de serviço, nem a dispor sobre responsabilidade por dano ao consumidor**. Na verdade, cria hipótese de condicionamento da realização de alguns espetáculos ou eventos à existência de contrato de seguro obrigatório de acidentes pessoais coletivos.

3. Não obstante a boa intenção do legislador paulista de proteger o espectador, **a lei do Estado de São Paulo criou nova modalidade de seguro obrigatório**, além daquelas previstas no art. 20 do Decreto-Lei federal nº 73/66 e em outros diplomas federais, **invadindo a competência privativa da União para legislar sobre direito civil, direito comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII)**.

4. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente**” (ADI 3402, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 07.10.2015, grifos acrescentados).

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 12.562/2004, DO ESTADO DE PERNAMBUCO . SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, II e XIII; 22, VII; E 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE PLANOS DE SAÚDE, ESTABELECENDO CRITÉRIOS PARA A EDIÇÃO DE LISTA REFERENCIAL DE HONORÁRIOS MÉDICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE SEGUROS (CF, ART 22, INCISOS I E VII) .

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. **A Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco trata da operacionalização dos contratos de seguros atinentes à área da saúde, interferindo nas relações contratuais estabelecidas entre médicos e empresas. Consequentemente, tem por objeto normas de direito civil e de seguros, temas inseridos no rol de competências legislativas privativas da União (artigo 22, incisos I e VII, da CF) .** Os planos de saúde são equiparados à lógica dos contratos de seguro. Precedente desta CORTE: ADI 4.701/PE, Rel. Ministro ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014.

4. **Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente** , para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 12.562/2004 do Estado de Pernambuco” (ADI 3207, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 12.04.2018, grifos acrescentados).

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE FIXA PRAZOS MÁXIMOS, SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA DOS USUÁRIOS, PARA A AUTORIZAÇÃO DE EXAMES PELAS OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE.

1. Encontra-se caracterizado o direito de propositura. Os associados da requerente estão unidos pela comunhão de interesses em relação a um objeto específico (prestação do serviço de assistência suplementar à saúde na modalidade autogestão). Esse elemento

caracteriza a unidade de propósito na representação associativa, afastando a excessiva generalidade que, segundo esta Corte, impediria o conhecimento da ação.

2. Por mais ampla que seja, a competência legislativa concorrente em matéria de defesa do consumidor (CF/88, art. 24, V e VIII) não autoriza os Estados-membros a editarem normas acerca de relações contratuais, uma vez que essa atribuição está inserida na competência da União Federal para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I) .

3. Os arts. 22, VII e 21, VIII, da Constituição Federal atribuem à União competência para legislar sobre seguros e fiscalizar as operações relacionadas a essa matéria . Tais previsões alcançam os planos de saúde, tendo em vista a sua íntima afinidade com a lógica dos contratos de seguro, notadamente por conta do componente atuarial.

4. Procedência do pedido ” (ADI 4701, de minha relatoria, j. em 13.08.2014, grifos acrescentados)

26. O art. 7º, também transcrito anteriormente, ao disciplinar hipótese de *responsabilidade civil* e transbordar, como já destacado, da estrita seara de proteção do consumidor, penetra em matéria de competência privativa da União: a edição de leis sobre *direito civil* e, ainda, sobre *política de seguros* (art. 22, I e VII, da CF).

27. O art. 8º estabelece atribuições para órgão público inserto na estrutura da Administração Direta da União: o Departamento de Polícia Federal. Assim, evidente a afronta ao *princípio federativo* (arts. 1º e 18, da CF), que veda a uma entidade penetrar na esfera própria de outra, fora das hipóteses estrita e taxativamente previstas na própria Constituição.

28. O art. 9º também possui vício de inconstitucionalidade formal, pois, sendo dispositivo constante de lei de iniciativa parlamentar, estabelece atribuições para órgão da Administração Direta do Estado de Santa Catarina, a Secretaria de Segurança Pública. Penetra, portanto, em matéria reservada à iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF, aplicável, por simetria, a todas as entidades federativas, consoante pacífica jurisprudência do STF).

29. Por fim, o art. 10 estabelece uma série de penalidades para as instituições financeiras que descumpram as obrigações previstas na lei. Transcrevo novamente o dispositivo, em sua redação atual:

“Art. 10. A inobservância ao disposto nesta Lei sujeitará o estabelecimento infrator às seguintes sanções:

I – advertência, mediante notificação, para que promova a regularização da pendência no prazo de 30 (trinta) dias úteis;

II – multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por infração, dobrada a cada reincidência até a terceira, a qual será reajustada, anualmente, com base na variação do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M /FGV), ou por índice que vier a substituí-lo; e

III – suspensão do alvará de funcionamento do estabelecimento até a sua regularização, após a terceira reincidência.

§ 1º Os recursos oriundos da arrecadação das multas serão recolhidos em favor da Unidade Orçamentária 16091 – Fundo para Melhoria da Segurança Pública, da Secretaria de Estado da Segurança Pública.

§ 2º Os Sindicatos dos Empregados em Estabelecimentos Bancários e a Federação dos Vigilantes de Santa Catarina poderão representar junto à Secretaria de Estado da Segurança Pública contra os estabelecimentos financeiros que funcionem em sua base territorial e que estejam transgredindo o disposto nesta Lei”.

30. Tais dispositivos mostram-se também formalmente inconstitucionais, uma vez que: **(i)** ora penetram em atribuições *municipais* (dentre as quais se insere o exercício da *polícia edilícia*, típica matéria de *interesse local*, contida, portanto, na previsão do art. 30, I, da CF); **(ii)** ora penetram em atribuições *federais*, pois somente o Conselho Monetário Nacional pode regular o funcionamento dos estabelecimentos financeiros, e somente o Banco Central pode conceder autorização para sua instalação e transferência, bem como desautorizar seu funcionamento, nos termos dos arts. 4º, VIII, § 1º, e 10, IX e X, da Lei federal nº 4.595/1964, cuja recepção pela Constituição de 1988 o Supremo Tribunal Federal já reconheceu em ocasiões diversas (e.g. RE 1237758 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, ADI 1376 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão).

31. Diante da inconstitucionalidade dos arts. 1º a 10, ficam prejudicados os arts. 11 a 14, razão pela qual voto no sentido da inconstitucionalidade total da lei impugnada.

III. Conclusão

32. Por todo o exposto, julgo procedente o pedido formulado, declarando inconstitucional a Lei nº 10.501/1997, do Estado de Santa Catarina.

33. É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 24/09/20 17:45