

VOTO

O Senhor Ministro Dias Toffoli:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina em face da Lei Estadual nº 10.501/1997, que dispõe sobre normas de segurança para o funcionamento de estabelecimentos financeiros e dá outras providências.

Eis o teor da lei questionada:

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. 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 As pessoas com deficiência, os portadores de marca-passo cardíaco ou aparelhos similares e aqueles que estejam impossibilitados fisicamente ficam dispensados da revista por portas eletrônicas de segurança individualizadas (PESI) ou dispositivos de segurança semelhantes, mediante a apresentação de documento comprobatório da sua condição, devendo ser realizada a revista manual, mediante prévia autorização do cliente. (NR) ()

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. 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.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.

O nobre relator vota pela **total improcedência** do pedido. No mesmo sentido votam, até o momento, os Ministros **Marco Aurélio** , **Cármem Lúcia** e **Alexandre de Moraes** .

O Ministro **Roberto Barroso** abre divergência, votando pela **total procedência** do pedido.

Peço vênica para **divergir parcialmente do relator e dos demais Ministros que já votaram** e declarar a inconstitucionalidade tão somente **dos artigos 6º a 8º da Lei Estadual nº 10.501/1997**, pelas razões doravante apresentadas.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que compete aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrente com a União, sobre as relações de consumo no contexto bancário, por força do que dispõe o artigo 24, incisos V e VIII, da Constituição Federal, cabendo-lhes complementar a legislação federal relativamente ao tema (art. 24, § 2º).

Nessa esteira, **esta Corte já afirmou a legitimidade de normas estaduais relativas à segurança em estabelecimentos bancários, desde que compatíveis com o disposto nas normas federais sobre o assunto.** Nesse sentido, o seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 14.364/2011 DO ESTADO DE SÃO PAULO. OBRIGAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE DIVISÓRIAS INDIVIDUAIS ENTRE OS CAIXAS E O ESPAÇO RESERVADO PARA CLIENTES QUE AGUARDAM ATENDIMENTO NAS AGÊNCIAS E POSTOS DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. NORMA SUPLEMENTAR DE PROTEÇÃO AOS CONSUMIDORES. HARMONIA COM AS NORMAS GERAIS PREVISTAS NA LEI FEDERAL 7.102/1983 – QUE DISPÕE SOBRE SEGURANÇA PARA ESTABELECIMENTOS FINANCEIROS – E NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (LEI FEDERAL 8.078/1990). DIRETO DO CONSUMIDOR. MATÉRIA AFETA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO DA FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO. 1. As relações de consumo no âmbito bancário são reguladas à luz da competência concorrente da União e dos Estados-membros (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal). Precedentes: RE 610.221-RG, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 20/8/2010, Tema 272; ARE 1.013.975-AgR-segundo, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 22/11/2017; RE 830.133-ED-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 14/11/2014; RE 254.172-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 23/9/2011; AI 709.974-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 26/11/2009; AI 747.245-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe de 6/8/2009; AC 1.124-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJ de 4/8/2006; AI 491.420-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Primeira Turma, DJ de 24/3/2006; e AI 347.717-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 5/8/2005. 2. **A obrigação para as agências e os postos de serviços bancários de instalar divisórias individuais entre os caixas e o espaço reservado para clientes que aguardam atendimento é norma**

suplementar de proteção aos consumidores dos serviços bancários no Estado de São Paulo, que se encontra em harmonia com as normas gerais previstas na Lei federal 7.102/1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, e no Código de Defesa do Consumidor (Lei federal 8.078/1990). 3. A Lei 14.364/2011 do Estado de São Paulo instituiu obrigação para as agências e os postos de serviços bancários de instalar divisórias individuais entre os caixas e o espaço reservado para clientes que aguardam atendimento, sob pena de multa, de forma a proporcionar “privacidade às operações financeiras”. 4. Ação direta conhecida e julgado improcedente o pedido. (ADI 4633, Relator o Ministro **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 8/4/19).

Resta, portanto, saber se a Lei Estadual nº 10.501/1997 presta-se tão somente a suplementar a Lei Federal 7.102, de 20 de junho de 1983, que “dispõe 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” ou se desborda desse diploma.

Percebe-se que as normas da Lei Estadual nº 10.501/1997, **em sua maioria**, tão somente reproduzem a Lei Federal 7.102/1983 ou complementam essa lei, **acrescentando normas que reforçam a segurança em estabelecimentos bancários, sem, no entanto, desbordar da competência, reconhecida por este Supremo Tribunal Federal, de suplementar a legislação federal em matéria de proteção dos consumidores dos serviços bancários**.

No entanto, noto que **os artigos 6º a 8º vão muito além da mera suplementação do diploma federal**. Passo à análise de cada um desses dispositivos.

O art. 6º diz o seguinte:

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.

Conforme anota o Ministro **Roberto Barroso** em seu voto divergente, ao obrigar as instituições financeiras a manter apólices de seguro nos termos

nela descritos, a norma invade a competência da União para legislar sobre seguros (art. 22, inc. VII).

Em julgado da minha relatoria, o **Tribunal declarou a inconstitucionalidade de lei estadual 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, por violação da competência da União para legislar sobre direito civil, direito comercial e política de seguros (CF, art. 22, I e VII) . Eis a ementa do julgado:**

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, **da minha relatoria** , Tribunal Pleno, DJe de 11/12/15).

O art. 7º, por sua vez, prevê o seguinte:

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.

A norma institui verdadeira hipótese de responsabilidade civil objetiva do banco em relação aos danos a terceiros decorrentes de assaltos ou roubos ocorridos nas suas dependências, evidenciando violação da competência da privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, inc. I, da CF/88).

O art. 8º, por seu turno, dispõe o seguinte:

“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”.

Note-se que a norma cria uma nova atribuição para o Departamento de Polícia Federal, órgão que integra a estrutura da administração pública federal. Ao assim dispor, extrapola em muito o âmbito de competência suplementar do Estado-membro, em ofensa ao princípio federativo (artigos 1º e 18 da Constituição de 1988).

Por fim, o art. 9º diz o seguinte:

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

O aludido preceito confere competência à Secretaria de Estado da Segurança Pública, órgão da estrutura da administração direta do Estado de Santa Catarina. Evidente, portanto, a violação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual para dispor sobre a organização da administração pública (art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

Pelo exposto, voto pela **parcial procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 6º a 9º da Lei Estadual nº 10.501/1997.**