

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.921 SANTA CATARINA

**RELATOR** : MIN. EDSON FACHIN  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**AM. CURIAE.** : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CONSUMIDOR - MPCON  
**ADV.(A/S)** : TÂNIA MARGARETE DE SOUZA TRAJANO  
**AM. CURIAE.** : FEDERACAO BRASILEIRA DE BANCOS  
**ADV.(A/S)** : RICARDO LUIZ BLUNDI STURZENEGGER

### VOTO

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina e, face da Lei Estadual 10.501/1997.

Em síntese, o requerente aduz ofensa ao art. 192 da Constituição Federal. Argumenta que, mesmo após a Emenda Constitucional 40/2003, a competência para dispor sobre o sistema financeiro nacional, aí incluídas normas de segurança para o funcionamento de estabelecimentos financeiros, continuaria a ser privativa da União. Em complemento, também indica ofensa ao art. 22. VI, da Constituição, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre “*sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais*”.

Submetida a ação a julgamento virtual, o eminente Relator, Ministro EDSON FACHIN julga improcedente o pedido, nos seguintes termos:

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.

## ADI 3921 / SC

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 a 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 estatment 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.

É o relatório.

Inicialmente, necessário observar que, apesar de diversas alterações sofridas pela lei impugnada, incorrente qualquer alteração substancial, não havendo prejuízo quanto ao exame de mérito da controvérsia.

Passo a análise do mérito.

### 1. FEDERALISMO E NECESSIDADE DE RESPEITO ÀS AUTONOMIAS LOCAIS.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula Estado de Direito, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas.

## ADI 3921 / SC

Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvam diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (Manual de Direito Constitucional. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions Politiques*. Paris: Universitaires de France, 1955, p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal.” (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). Dicionário de política. v. I, p. 482).

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas

## ADI 3921 / SC

diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, 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 (CF, arts. 24, 25, §1º) e Municípios (CF, art. 30, inciso I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso

## ADI 3921 / SC

Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar, nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22), a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. República e constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (A ordem constitucional americana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (Democracia na América: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente

## ADI 3921 / SC

federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. Tendências atuais da federação brasileira. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: Estruturação da federação. *Revista de Direito Público*, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. *Revista de Direito Administrativo*, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. Rui Barbosa e a federação. *Revista de Informação Legislativa*, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. Novas perspectivas do federalismo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, n. 99, p. 1 e ss.).

### 2. FORTALECIMENTO DO FEDERALISMO E PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA SEGURANÇA PÚBLICA.

O fortalecimento do federalismo exige que cada um de seus entes, no exercício de suas competências constitucionais demonstre *eficiência*, ou seja, que consigam produzir os efeitos desejados, os efeitos que geram bons resultados, exercendo suas atividades sob o manto da cooperação e igualdade de todos perante a lei; velando pela objetividade e imparcialidade; bem como zelando pela vida e integridade física de seus agentes, que são os verdadeiros instrumentos de atuação estatal em defesa da Sociedade (JOSÉ ROBERTO DROMI. *Derecho administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997. p. 464; ALEJANDRO NIETO. *La inactividad material de la administración: veinticinco años después*.

## ADI 3921 / SC

*Documentación Administrativa*. Madri, n. 208, p. 16, 1986; MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO. *O princípio da imparcialidade da administração pública*. Coimbra: Almedina, 1996).

Nesse contexto, nossa Carta Magna consagrou o *princípio da eficiência*, como aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.

O *princípio da eficiência* dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. A *eficiência* no serviço público, portanto, está constitucionalmente direcionada tanto para as finalidades pretendidas pela atividade estatal, como para as condições necessárias para o agente público bem exercer suas funções.

Esse mínimo exigido para a satisfação da *eficiência* pelo Poder Público adquire contornos mais dramáticos quando a questão a ser tratada é a segurança pública, em virtude de estar em jogo a vida, a dignidade, a honra, a incolumidade física e o patrimônio dos indivíduos.

No exercício da atividade de segurança pública do Estado, a *eficiência* exigida baseia-se na própria Constituição Federal, que consagrou a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e determinou que seja exercida com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de seus dois grandes ramos, a polícia judiciária e polícia administrativa/ostensiva (ÁLVARO LAZZARINI. Da segurança pública na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 26, n. 104, p. 233, out./dez. 1989; JARBAS MARANHÃO. Auto aplicabilidade do art. 144, § 4º da Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal,

## ADI 3921 / SC

ano 17, n. 65, p. 147, jan./mar. 1980; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. A segurança pública na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 28, n. 109, p. 137, jan./mar. 1991; JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO. Constituinte e segurança pública. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 24, n. 94, p. 79, abr./jun. 1987; EDIVALDO BRITO. Constitucionalidade de integração das polícias civis nas Secretarias de Estado de Segurança Pública. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 2, n. 5, p. 180, out./dez. 1993; J. CRETELLA JÚNIOR. Polícia e poder de polícia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 22, n. 88, p. 105, out./dez. 1985; ADILSON ABREU DALLARI. Competência constitucional da Polícia Rodoviária Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 34, n. 135, p. 253, jul./set. 1997; DIÓGENES GASPARINI. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 29, n. 113, p. 229, jan./mar. 1992).

A *eficiência* na prestação da atividade de segurança pública é garantia essencial para a estabilidade democrática no País, devendo, portanto, caracterizar-se pela absoluta cooperação entre os entes federativos no direcionamento de suas atividades à efetividade do bem comum, eficácia, e busca da qualidade em todo o território nacional.

### 3. RAZOABILIDADE NA INTERPRETAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS ESTADOS-MEMBROS NO SENTIDO DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA.

O pleno atendimento dessas metas somente será possível se o real exercício das competências legislativas e administrativas garantirem a cooperação entre todos os poderes da República nos três níveis da Federação, com o financiamento, estruturação e infraestrutura necessários para o eficaz cumprimento dessas complexas tarefas, buscando a otimização dos resultados pela aplicação de razoável quantidade de recursos e esforços.



## ADI 3921 / SC

Para atingir a eficiência na segurança pública, é imprescindível o efetivo e concreto exercício de competências legislativas pelos estados-membros – sejam as comuns (CF, art. 144), remanescentes (CF, art. 25,§1º) ou as concorrentes (CF, art. 24) – em legítima adequação às peculiaridades regionais, afastando quaisquer interpretações sobre o nosso federalismo que mantenham o tradicional centralismo da União e reafirmando o principal pilar de sustentação do Estado federal, que é o exercício autônomo, pelos entes federativos, das competências legislativas e administrativas constitucionalmente distribuídas (RAUL MACHADO HORTA. Estruturação da federação. *Revista de Direito Público*, n. 81; JOSAPHAT MARINHO. Rui Barbosa e a federação. *Revista de Informação Legislativa*, n. 130).

No federalismo brasileiro, a necessária priorização interpretativa para o fortalecimento das autonomias locais, portanto, é um dos grandes desafios institucionais da atualidade, no sentido de buscar uma imprescindível evolução na eficiência da segurança pública e nas formas de combate à criminalidade, estabelecendo uma legislação estadual – comum, remanescente ou concorrente – que fortaleça a união e cooperação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público no âmbito dos entes federativos e, conseqüentemente, efetivando um maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais na investigação à criminalidade organizada, na repressão à impunidade e na punição da corrupção

A necessidade de priorização interpretativa para o fortalecimento das autonomias dos estados-membros na área de segurança pública é essencial e, certamente, diminuirá as conseqüências de um verdadeiro paradoxo constitucional, consistente na previsão de competência federal para legislar sobre matéria penal e processual penal e de competência administrativa estadual para os serviços de segurança pública e sistema penitenciário.

A obrigatória interpretação constitucional que priorize a cooperação dos entes federativos, nos exercício de suas competências constitucionais, exige que os diversos Estados membros abandonem sua costumeira

## ADI 3921 / SC

inércia legislativa, e passem a estabelecer mecanismos legais mais eficientes para garantir a segurança pública e combater a criminalidade, utilizando-se de suas competências comuns (CF, art. 144), remanescentes (CF, art. 25, §1º) e concorrente (CF, art. 24) e do princípio da subsidiariedade, que vem permitindo o aperfeiçoamento no combate à criminalidade organizada e às formas de corrupção em diversos países do Mundo, sempre com maior interação, inclusive, na União Europeia, entre países soberanos.

É constitucionalmente possível e necessária a interpretação que concede maior autonomia aos Estados-membros, para garantir real eficiência à segurança, levando em conta as condições e circunstâncias regionais e locais, havendo a possibilidade e a necessidade de exercício mais ousado pelas Assembleias Legislativas da edição de legislação em matérias relacionadas à segurança pública, que, nos termos do artigo 144 da Constituição Federal, é dever do Estado, enquanto Poder Público, englobando a União, Estados-membros e Municípios.

O referido artigo 144, em seus §§ 4º, 5º, 5º-A, vincula as polícias civis e militares aos Governos estaduais e a as polícias penais, recentemente previstas constitucionalmente pela EC 104, de 2019, ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa; reforçando, portanto, a necessidade dos Estados – também no exercício de suas competências remanescentes (CF, art. 25, §1º) – a atuarem diretamente em relação à segurança pública, inclusive do ponto de vista legislativo.

Essa necessidade é reforçada pelas previsões constitucionais de competência concorrente, onde o artigo 24, em seus incisos I (direito penitenciário), V (produção e consumo), X (criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas), XI (procedimentos em matéria processual), XIII (assistência jurídica e é defensoria pública), XV (proteção a infância e juventude), XVI (organização, garantias, direitos e deveres das policiais civis), estabeleceu a chamada repartição vertical. Assim, dentro de um mesmo campo material, reserva-se um nível superior ao ente federativo União, que deve somente fixar os princípios e normas gerais, deixando-se ao Estado a complementação, com a edição de regras

## ADI 3921 / SC

complementares e específicas. Os Estados-membros precisam abandonar sua tradicional timidez na edição da legislação complementar, deixando de aceitar sem qualquer contestação a legislação federal que – em matéria concorrente – acaba por disciplinar tanto os princípios e regras gerais, quanto as normas específicas.

Ressalte-se, ainda, que o texto constitucional oferece importantes mecanismos para que seja adotado no Brasil, com as necessárias e razoáveis adaptações ao modelo federalista, o princípio da subsidiariedade, já em prática na União Europeia. O Conselho Europeu de Birmingham, em dezembro de 1992, reafirmou que as decisões da União Europeia deveriam ser tomadas o mais próximo possível do cidadão, sempre com a finalidade de prestigiar as comunidades regionais, e maneira que suas propostas legislativas analisem se os objetivos da ação proposta podem ser suficientemente realizados pelos Estados, bem como quais serão seus reflexos e efeitos regionais.

A aplicação constitucional do princípio da subsidiariedade à federação brasileira, em observância às competências comum (art. 144, “*caput*”), remanescente (art. 25, §1º) e concorrente (art. 24) dos Estados-membros, deve prestigiar a atuação preponderante do ente federativo em sua esfera de competências na proporção de sua maior capacidade para solucionar a matéria de interesse do cidadão que reside em seu território, levando em conta as peculiaridades regionais.

A maior autonomia estadual para legislar em matérias relacionadas a segurança pública e penitenciária, possibilitará maior observância das peculiaridades regionais, auxiliando, principalmente, a garantia de maior eficiência na segurança pública e no combate ao crime organizado, inclusive dentro dos estabelecimentos penitenciários.

O texto constitucional exige uma interpretação construtiva no sentido da consagração de um verdadeiro reequilíbrio no exercício das competências administrativas e legislativas referentes ao combate à criminalidade organizada, como instrumento essencial para a maior eficiência na segurança pública.

## ADI 3921 / SC

### 4. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.501/1997 DE SANTA CATARINA

A Lei estadual 10.501/1997, do Estado de Santa Catarina, preenche os requisitos necessários para declaração de sua constitucionalidade (a) a necessidade de respeito da autonomias locais no federalismo brasileiro; (b) o fortalecimento do federalismo com a observância do princípio da eficiência na segurança pública e, (c) a razoabilidade na interpretação das competências constitucionais dos estados-membros no sentido de cooperação federativa.

Diz a norma legal impugnada:

**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

## ADI 3921 / SC

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.”

Dessa maneira, em linhas gerais, a Lei impugnada apenas obriga os estabelecimentos financeiros a manterem sistemas de segurança aos usuários consumidores (entre outros, vigilância, artefatos que retardem a ação de criminosos, portas eletrônicas de segurança individualizadas).

Além disso, como bem observado pelo Ministro Relator, ao disciplinar a matéria mediante a edição da Lei 7.102/1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, a União não exclui a competência suplementar dos demais entes da federação, razão pela qual esta CORTE já reconheceu a possibilidade de que venham a estabelecer outras exigências para além daquelas fixadas na norma federal. Confirma-se, nesse sentido, os seguintes precedentes:

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 CURIAE” – 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 (cliente ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmeras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeias de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes (AI 347717 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJ de 31/5/2005).

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-AgRsegundo, 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 Supremo Tribunal Federal 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, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 8/4/2019).

**ADI 3921 / SC**

Diante do exposto, acompanho o eminente Relator, Ministro EDSON FACHIN, e JULGO IMPROCEDENTE o pedido formulado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É como voto.