



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.347.921 - RJ (2012/0031573-1)**

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**RECORRENTE** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**RECORRIDO** : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO  
**PROCURADOR** : RUBEM DARIO FERMAN E OUTRO(S)

### EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATENDIMENTO BANCÁRIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO ENTE MUNICIPAL. REFORMA DE DECISÃO DA ORIGEM EM REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STJ E STF.

1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública que debate o cumprimento de Lei Municipal acerca de obrigações para bancos (tempo de espera para atendimento, escala de horário de empregados, atendimento preferencial e vedação à discriminação entre clientes e não clientes).

2. A sentença de improcedência foi mantida pelo Tribunal de origem sob o fundamento de que havia decisão eficaz do Tribunal local, em representação de inconstitucionalidade, que julgou inconstitucional a legislação municipal por incompetência. Tal *decisum* foi atacado por Recurso Extraordinário não admitido. Contudo, o STF deu provimento monocraticamente ao respectivo Agravo 568.674/RJ, em decisão confirmada em Agravo Regimental.

3. A Corte Especial do STJ entende que o funcionamento interno das agências bancárias e, por conseguinte, as atividades-meio dessas instituições são questões de interesse local, cuja competência legislativa é do Município (AI no RMS 28.910/RJ, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Corte Especial, DJe 8.5.2012).

4. Recurso Especial provido para julgar procedente a Ação Civil Pública.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a), sem destaque e em bloco." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3ª Região), Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 07 de março de 2013(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.347.921 - RJ (2012/0031573-1)**

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**RECORRIDO** : **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROCURADOR** : **RUBEM DARIO FERMAN E OUTRO(S)**

### RELATÓRIO

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):** Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública que debate o cumprimento de Lei Municipal acerca de obrigações para Bancos (tempo de espera para atendimento, escala de horário de empregados, atendimento preferencial e vedação à discriminação entre clientes e não clientes). A sentença de improcedência foi mantida pelo Tribunal de origem nos termos de acórdão assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TEMPO DE ATENDIMENTO DE CONSUMIDOR EM FILA DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. LEI MUNICIPAL N. 2861/99. LEI DECLARAÇÃO INCONSTITUCIONAL EM REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. EFEITOS ERGA OMNES. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA MESMA ATÉ EVENTUAL JULGAMENTO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE MODIFIQUE O TEOR DO JULGADO. DESPROVIMENTO DO RECURSO (fls. 228-232/STJ).

Os Embargos de Declaração foram desacolhidos (fls. 246-248/STJ).

Foram interpostos Recursos Especial e Extraordinário.

O Recurso Especial foi interposto com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição da República. O recorrente alega violação do art. 55 do CDC. Afirma que a mencionada norma municipal não trata de regulamentação de atividade bancária típica, mas de relação de consumo, tema de competência legislativa da Municipalidade (interesse local), com precedentes do STF nesse sentido.

O Especial foi inadmitido em razão da falta de prequestionamento (fls. 310-313/STJ). Ao examinar o Extraordinário, o Tribunal *a quo* apontou discrepância em relação ao posicionamento do STF, e, valendo-se do art. 543-B do CPC, determinou o



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

retorno dos autos ao órgão julgador para exercício do juízo de retratação, que assim se pronunciou:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TEMPO DE ATENDIMENTO DE CONSUMIDOR EM FILA DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. LEI MUNICIPAL N. 2861/99. LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL EM REPRESENTAÇÃO DE INCOSNTITUCIONALIDADE. EFEITO ERGA OMNES. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA MESMA ATÉ EVENTUAL JULGAMENTO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE MODIFIQUE O TEOR DO JULGADO. APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 543-B, §3º DO CPC. V. ACÓRDÃO MANTIDO EM SEDE DE JUÍZO DE RETRATAÇÃO. REMESSA DOS PRESENTES AUTOS À TERCEIRA VICE-PRESIDÊNCIA NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ART. 4º, §2º, III, ALÍNEA "A" DA RESOLUÇÃO TJ/VICE-PRESIDÊNCIA N. 3 (fls. 326-327/STJ).

Apenas o Recurso Extraordinário foi submetido a novo juízo de admissibilidade (fls. 331-334/STJ).

O Ministério Público Federal opina pelo provimento do recurso (fls. 373-377/STJ).

Determinei o processamento do Especial na decisão de fls. 401-402/STJ.

É o **relatório**.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.347.921 - RJ (2012/0031573-1)

### VOTO

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):** Os autos foram recebidos neste Gabinete em 4.10.2012.

O acórdão recorrido aponta que, apesar da posição "do STF sobre a competência do ente municipal para dispor sobre o tema tratado no diploma legal objeto da presente ação, não possui subsídios para aplicá-la, na medida em que a mesma foi declarada inconstitucional em uma representação de inconstitucionalidade produzindo, portanto, efeitos *erga omnes*, efeitos estes que somente poderão ser afastados na hipótese do V. Acórdão que declarou a inconstitucionalidade vier a ser modificado em sede de recurso extraordinário".

O *decisum* na representação de inconstitucionalidade referida foi atacado por Recurso Extraordinário não admitido. Contudo, o STF deu provimento monocraticamente ao respectivo Agravo 568.674/RJ, nos seguintes termos:

1. O Tribunal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 610.221/SC, da relatoria da Ministra Ellen Gracie, reafirmou o entendimento jurisprudencial e concluiu competir aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal.

2. Em face do precedente, ressaltando a óptica pessoal quanto à possibilidade de examinar o próprio extraordinário no Plenário Virtual, conheço do agravo e o provejo, consignando o enquadramento do extraordinário no permissivo da alínea "a" do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal. Aciono o disposto nos artigos 544, § 3º e 4º, e 557, § 1º -A, do Código de Processo Civil e examino, desde logo, o extraordinário, conhecendo-o e provendo-o para, reformando o acórdão de origem, assentar a constitucionalidade da lei municipal.

Tal decisão foi confirmada pelo colegiado ao ser negado provimento ao Agravo Regimental, por votação unânime, realizada em 19.2.2013. Logo, a decisão que atualmente produz efeitos é a que declara a constitucionalidade da lei Municipal e não há previsão de



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

efeito suspensivo *ex lege* aos recursos passíveis de interposição contra ela.

A Corte Especial do STJ comunga com o posicionamento do STF:

CONSTITUCIONAL, PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS NºS 3.533/01, 3.273/99, 3.213/99, 3.663/01, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FUNCIONAMENTO INTERNO DE AGÊNCIAS BANCÁRIAS. MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO.

1. Trata-se de incidente de inconstitucionalidade das Leis Estaduais nºs 3.533/01, 3.273/99, 3.213/99, 3.663/01, que determinam a colocação de assentos nas filas especiais para aposentados, pensionistas, gestantes e deficientes físicos, a instalação de banheiros e bebedouros para atendimento aos clientes, a disponibilização de cadeira de rodas para atendimento ao idoso e a adoção de medidas de segurança em favor de consumidores usuários de caixas eletrônicos nas agências bancárias situadas no Estado do Rio de Janeiro.

2. As matérias tratadas nos referidos textos legais dizem respeito ao funcionamento interno das agências bancárias e, por conseguinte, às atividades-meio dessas instituições, no intuito de amparar o consumidor, propiciando-lhe um melhor espaço físico e um tratamento mais respeitoso e humanitário.

3. Trata-se, portanto, de questões de evidente interesse local, cuja competência legislativa é do Município, por força do disposto no artigo 30, I, da Constituição Federal, e não do Estado, a quem é vedado implicitamente normatizar matérias expressamente afetas a outros entes públicos pela Constituição Federal.

4. Nesse sentido é a lição de Alexandre de Moraes (in Direito Constitucional, 23ª Edição, 2008, pag. 306): "A regra prevista em relação à competência administrativa dos Estados-membros tem plena aplicabilidade, uma vez que são reservadas aos Estados as competências legislativas que não lhes sejam vedadas pela Constituição. Assim, os Estados-membros poderão legislar sobre todas as matérias que não lhes estiverem vedadas implícita ou explicitamente. São vedações implícitas as competências legislativas reservadas pela Constituição Federal à União (CF, art. 22) e aos municípios (CF, art. 30)".

5. Seguindo a mesma linha de entendimento firmada pelo STF, a jurisprudência do STJ pacificou-se no sentido de que, por haver evidente interesse local, é dado ao Município legislar sobre o funcionamento em instituições bancárias, nos termos do artigo 30, I, da, CF. Precedentes: AgRg no REExt 427.463-RO, Rel. Min. Eros Grau, DJ 19.5.2006; AgRg no AI 347.717/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 5.8.2005; REsp 711.918/RS, Rel. para acórdão Min. João Otávio de Noronha, DJ 13.2.2008; REsp 943.034 Rel. Min. Luiz Fux, DJ 23.10.2008; (REsp 471.702/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 16.08.2004, e REsp nº 598.183/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, DJ de 27.11.2006.

6. É de se concluir que o Estado do Rio de Janeiro não tinha competência para legislar sobre o atendimento ao público no interior de agências bancárias que, por se tratar de questão vinculada a interesse local, é do Município.

7. Arguição de inconstitucionalidade acolhida.

(AI no RMS 28.910/RJ, Rel. Ministro BENEDITO



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

GONÇALVES, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/03/2012, DJe 08/05/2012)

Dessa forma, é legítima a pretensão ao cumprimento de obrigação de fazer, consistente na fiscalização permanente das condutas proibitivas e na aplicação das penalidades previstas na Lei Municipal 2861/1999, tudo nos termos da competência do ente municipal prevista no art. 55, *caput*, e §1º, da Lei 8.078/1990. Cumprirá ao juízo executivo determinar o prazo para cumprimento, a forma de comprovação das obrigações previstas na norma e a multa diária, à luz das particularidades fáticas do caso concreto, não sindicáveis em Recurso Especial.

Diante do exposto, **dou provimento ao Recurso Especial para julgar procedente a demanda. Custas pelo recorrido. Dada a baixa complexidade da demanda, fixo os honorários advocatícios em R\$ 2.500,00, nos termos do art. 20, §4º, do CPC.**

**É como voto.**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2012/0031573-1

**REsp 1.347.921 / RJ**

Números Origem: 1144021920058190001 20050011160984 201113712063

PAUTA: 07/03/2013

JULGADO: 07/03/2013

#### **Relator**

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VASCONCELOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

#### **AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECORRIDO : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

PROCURADOR : RUBEM DARIO FERMAN E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos  
Administrativos - Fiscalização

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a), sem destaque e em bloco."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3ª Região), Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.