



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**Nº 35.706/CS**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 1.318.267 – ES**

**AGRAVANTE:** FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS EXIBIDORAS CINEMATOGRAFICAS – FENEEC

**ADVOGADO:** MARCOS ALBERTO SANTANNA BITELLI

**AGRAVADO:** MUNICÍPIO DE VITÓRIA

**PROCURADOR:** PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA

**RELATOR:** **MINISTRO ROBERTO BARROSO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI MUNICIPAL. INSTALAÇÃO DE DETECTORES DE METAIS EM CINEMAS. COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE QUESTÕES DE SEGURANÇA NOS LOCAIS PÚBLICOS. INTERESSE LOCAL. APLICAÇÃO DA SÚMULA 280/STF. PRECEDENTES. COMPATIBILIDADE DA NORMA COM OS PRINCÍPIOS ECONÔMICOS E COM O DIREITO À LIBERDADE E À INTIMIDADE. PARECER PELO DESPROVIMENTO DO AGRAVO.**

1. Trata-se de agravo interposto pela Federação Nacional das Empresas Exibidoras Cinematográficas – FENEEC insurgindo-se contra decisão monocrática proferida pelo Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, nos autos do Reexame Necessário e Apelação Cível nº 0035469-56.2011.8.08.0024, que inadmitiu o recurso extraordinário por ausência de demonstração da existência da repercussão geral da questão constitucional, por ofensa reflexa à Constituição e aplicação da Súmula 280/STF.

2. Segundo consta dos autos, o Juízo da Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal/ES concedeu a segurança para determinar ao Município de Vitória “*que se abstenha, de forma definitiva, de fiscalizar, autuar ou multar os substituídos da impetrante, com base na Lei Municipal nº 8.129/2011*”, bem como declarou *incidenter tantum* “*a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.129/2011, por vício de iniciativa*” (fls. 75).

3. A Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo deu provimento aos recurso do Município de Vitória a fim de denegar a ordem, ante a constitucionalidade da Lei Municipal nº 8.129/2011, com nova redação dada pela Lei Municipal nº 8.248/2012, no que toca aos cinemas e demais estabelecimentos particulares, nos termos da seguinte ementa (fls. 187/188):

“CONSTITUCIONAL – REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA – LEI MUNICIPAL. DE VITÓRIA Nº 8.129/2009 – OBRIGAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE DETECTORES DE METAIS EM CINEMAS – CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO TRIBUNAL PLENO – MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL – ART. 30, DA CF – COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO – REMESSA E RECURSO CONHECIDOS. RECURSO PROVIDO: SENTENÇA REFORMADA PARA DENEGAR A SEGURANÇA. 1. A Lei Municipal de Vitória nº 8.129/2011, com nova redação dada pela Lei Municipal nº 8.248/2012, estabeleceu a obrigatoriedade de estabelecimentos (cinemas, entre outros). possuírem detectores de metais para garantir a segurança do público que os frequenta. 2. O Plenário desta Egrégia Corte enfrentou a questão no julgamento da ADI nº 0024712-07.2013.8.08.0000, ocasião na qual, à unanimidade, foi declarada a inconstitucionalidade parcial do art. 1º da Lei Municipal nº 8.129/2011, com nova redação dada pela Lei Municipal nº 8.248/2012, para dele excluir apenas a expressão ‘*escolas públicas*’, por contrariar o disposto no art. 17, parágrafo único e art. 63, parágrafo único, VI e art. 91, todos da Constituição do Estado do Espírito Santo. 3. No que tange aos cinemas, que *in casu* estão, representados pela impetrante/apelada (FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS CINEMATOGRAFICAS – FENECC), o Plenário desta Corte entendeu que **não há inconstitucionalidade, pois se**

**trata de um aspecto circunstancial relativo ao atendimento do consumidor, visando a segurança dos usuários das instalações dos referidos locais destinados à diversão e espetáculos públicos no Município de Vitória, que, segundo art. 30, I da Constituição Federal, tem competência para legislar sobre assuntos de interesse local.** 4. Quanto ao aspecto formal, tangente à iniciativa, destacou-se no julgamento da referida ADI que *'no que se refere às escolas públicas, portanto, a Lei Municipal de Vitória nº 8.129, nos seus artigos 3º e 4º, viola parcialmente o inciso VI do parágrafo único do art. 63 da Constituição Estadual, por ter sido o processo legislativo se iniciado na Câmara de Vereadores, em matéria afeta à iniciativa do Chefe do Executivo, que se aplica aos Estados e Municípios, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a cujo teor as regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. Precedentes do Supremo Tribunal Federal' (ADI 2731/ES, Rel. Min. Carlos Velloso, 20.03.03)*. Contudo, esse vício não atinge os cinemas e demais estabelecimentos particulares, uma vez que não influi na dotação orçamentária do ente público. 5. Remessa e recurso conhecidos. Recurso provido. Sentença reformada.” (destaques do MPF).

4. O Agravante opôs embargos de declaração (fls. 200/209), que foram desprovidos, por não se verificar *“qualquer violação aos arts. 5º; 22; 24; 30; 144; § 5º; 170; 215 e 220 da CF”*(fls. 220/226).

5. No Recurso Extraordinário (fls. 268/290), após afirmar a tempestividade, a ocorrência de prequestionamento e a repercussão geral da matéria, o recorrente alegou que a imposição da instalação de detectores de metais nas entradas dos estabelecimentos comerciais destinados à diversão e a espetáculos públicos violou os artigos 5º, *caput* e incisos III, X, XXVII e LIV; 22, incisos I e XXVIII; 24, inciso XVI; 30, 144, §5º; 170, 215 e 220, da Constituição Federal.

6. Sustentou, em síntese, que o acórdão recorrido atentou contra os princípios da livre iniciativa e livre exercício da atividade econômica; além incorrer em violação à liberdade, à intimidade e à privação de bens; e ao

direito de utilização de obras, ao exercício dos direitos culturais e à competência da esfera federal para regular as diversões e espetáculos públicos. Defendeu, por fim, a incompetência do Município para legislar sobre segurança pública, policiamento ostensivo e preventivo, não podendo se transferir para o setor privado uma obrigação própria do Estado, como forma de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

7. O Recurso Extraordinário não foi admitido na origem, por ausência de demonstração da repercussão geral da questão constitucional discutida e porque *“a c. Câmara Julgadora decidiu a questão com base em legislação local, o que atrai a incidência da Súmula nº 280/STF, segundo a qual, ‘por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário’. Além disso, como visto, não há ofensa direta ao texto constitucional, até mesmo porque a sua pertinência depende forçosamente de exame prévio de normas infraconstitucionais, o que obstaculiza o acesso à instância extraordinária.”* (fls. 427/432).

8. No Agravo, sustenta o agravante que houve demonstração explícita da repercussão geral da matéria, a qual *“está baseada, primordialmente, nos direitos dos estabelecimentos comerciais, que serão obrigados a instalar detectores de metais, sem a devida regulamentação pelo Município sobre o tipo, tamanho, abrangência, dentre outras características dos maquinários”* (fl. 467). Aduz a inaplicabilidade da Súmula nº 280/STF, por se tratar de matéria de direito, sem a necessidade de reexame das leis infraconstitucionais. Requer o provimento do recurso a fim de determinar o processamento do recurso extraordinário.

9. Assim postos os fatos e as questões suscitadas, manifesta-se o Ministério Público Federal pelo desprovimento do Agravo.

10. De início, verifica-se que, embora a repercussão geral da matéria tenha sido demonstrada nas razões recursais, fica evidente que, para se chegar a conclusão em sentido diverso da adotada pelo acórdão impugnado, quanto à obrigatoriedade de instalação de detectores de metais nos cinemas do Município de Vitória/ES, conforme exigência prevista no art. 1º da Lei Municipal nº 8.129/2011, seria necessário o reexame da legislação local. Aplica-se, portanto, os termos da Súmula 280/STF: *“Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”*.

11. Correto, portanto, o fundamento apresentado pela decisão agravada no sentido que a violação à Constituição, se houvesse, seria indireta e não viabiliza o conhecimento do extraordinário.

12. Conforme entendimento assente no Supremo Tribunal Federal, *“Na admissibilidade do recurso extraordinário, exige-se, também, haja ofensa direta, pela decisão recorrida, à norma constitucional, não podendo essa vulneração verificar-se, por via oblíqua, ou em decorrência de violação a norma infraconstitucional. Não é bastante fundamentar o apelo extremo em alegação de ofensa a preceito constitucional, como consequência de contrariedade à lei ordinária. Se para demonstrar violência à Constituição é mister, por primeiro, ver reconhecida violação a norma ordinária, é esta última o que conta, não se cuidando, pois, de contrariedade direta e imediata à Lei Magna, qual deve ocorrer com vistas a admitir recurso extraordinário, ut art. 102, III, do Estatuto Supremo”* (AI 203.077/SP, Rel. Min. Néri da Silveira).

13. Em casos análogos, seguem os seguintes acórdãos:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. INSTALAÇÃO DE PORTA ELETRÔNICA DE SEGURANÇA. LEI N. 7.494/1994. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. POSTOS DE AUTOATENDIMENTO BANCÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO LOCAL: SÚMULA N. 280 DO SUPREMO

TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (ARE 793.441-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe de 13/3/2014).

“DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI Nº 1.646/2008 DO MUNICÍPIO DE LAGOA DA PRATA. VEDAÇÃO DE LANÇAMENTO DE AGROTÓXICOS POR VIA AÉREA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. ART. 30, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO DA LIVRE INICIATIVA. NÃO OCORRÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SÚMULA Nº 280. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO VIABILIZA O RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 23, VI, 24, VI E XIII, E 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. O entendimento assinalado na decisão agravada não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Compreensão diversa demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão de origem, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa à Constituição, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à ausência de ofensa a preceito da Constituição da República. (...)” (RE 1045719 AgR, Rel. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe-027 de 15/2/2018).

“DIREITO CIVIL. CONDOMÍNIO. LEI MUNICIPAL. COMPETÊNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 24, I, VI E VIII, 30, II, E 125, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DEFICIÊNCIA NA DEMONSTRAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 1.035, §§ 1º E 2º, DO CPC/2015. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO VIABILIZA O RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO LOCAL. APLICAÇÃO DA SÚMULA Nº 280/STF. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. 1. Deficiência na fundamentação, em recurso extraordinário interposto sob a égide do CPC/2015, da existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Inobservância do art. 1.035, §§ 1º e 2º, do CPC/2015. O preenchimento desse requisito demanda a demonstração, no caso concreto, da existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo. A afirmação genérica da existência de repercussão geral ou a simples indicação de tema ou precedente desta Suprema Corte são insuficientes para o atendimento do pressuposto. 2. A controvérsia, conforme já asseverado na decisão

guerreada, não alcança estatura constitucional. Não há falar em afronta aos preceitos constitucionais indicados nas razões recursais. Compreensão diversa demandaria a análise da legislação infraconstitucional encampada na decisão da Corte de origem, bem como a reelaboração da moldura fática, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa à Constituição, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. Desatendida a exigência do art. 102, III, 'a', da Lei Maior, nos termos da remansosa jurisprudência desta Suprema Corte. 3. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, principalmente no que se refere à ausência de ofensa a preceito da Constituição da República. 4. Agravo interno conhecido e não provido.” (RE 1294732 AgR, Rel. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe-056 de 24/3/2021).

14. No mais, o acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência da Suprema Corte no sentido de que, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, os municípios possuem competência para editar leis que imponham obrigações às instituições privadas no que diz respeito a medidas que propiciem segurança aos seus usuários e consumidores, por se tratar de assunto de interesse local. Confira-se:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. PORTA ELETRÔNICA EM TERMINAIS DE AUTOATENDIMENTO BANCÁRIO. **COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE QUESTÕES DE SEGURANÇA NOS LOCAIS DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO. INTERESSE LOCAL. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL. REEXAME DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DECISÃO QUE SE MANTÉM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. Os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I, da CF), tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários. (Precedentes: RE n. 610.221-RG, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 20.08.10; AI n. 347.717-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJ de 05.08.05; AC n. 1.124-MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, 1ª Turma, DJ de 04.08.06; AI n. 491.420-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, 1ª Turma, DJ de 24.03.06; AI n. 574.296-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ 16.06.06; AI n. 709.974-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lucia, 1ª Turma, DJe de 26.11.09; AI n. 747.245-AgR, Relator o Ministro. Eros Grau, 2ª Turma, DJe 06.08.09; RE n. 254.172-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, 2ª Turma, DJe de 23.09.11, entre outros). 2. Deveras, para se chegar à conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido como deseja o recorrente quanto a extensão da**

exigência prevista no art. 1º, da Lei Municipal nº 7.494/94 aos terminais de autoatendimento bancário, necessário seria o reexame da legislação local que o orientou, o que inviabiliza o extraordinário, a teor do Enunciado da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal, *verbis*: por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário. 3. In casu, o acórdão recorrido assentou: ADMINISTRATIVO. POSTOS DE AUTO-ATENDIMENTO BANCÁRIO. INSTALAÇÃO DE PORTA ELETRÔNICA DE SEGURANÇA INDIVIDUALIZADA. LEI MUNICIPAL Nº 7.494/94. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. A exigência legal de instalação de porta eletrônica de segurança, com detector de metais, restringe-se às agências e postos de serviços, assim entendidos os postos que realizam as mesmas atividades das agências, com atendimento ao público, mas com menor número de funcionários, não se estendendo aos meros terminais de auto-atendimento. 4. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO.” (ARE 691591 AgR, Rel. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe-038 de 27/2/2013, destaques do MPF).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. MEDIDAS DE SEGURANÇA AOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. LEI MUNICIPAL 2.802/2009 DE ITAGUAÍ/RJ. INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PRECEDENTES. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. NECESSIDADE DE EXAME DE LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – **Compete ao município legislar sobre medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários, uma vez que tratam de assuntos de interesse local. Precedentes.** II – Indispensável, na espécie, o exame da legislação municipal que rege as atribuições de cada um dos órgãos componentes do Poder Executivo do Município de Itaguaí para se examinar o argumento de que a Lei municipal 2.802/2009 teria instituído novas atribuições fiscalizatórias para aqueles órgãos, circunstância que torna inviável o recurso, nos termos da Súmula 280 do STF. III – Agravo regimental a que se nega provimento.” (ARE 747757 AgR, Rel. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe-155 de 13/8/2014, destaques do MPF).

“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. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJ 5/8/2005, destaques do MPF).

15. Destarte, é válida a edição de lei municipal que visa “*a segurança dos usuários das instalações de locais fechados destinados à diversão e espetáculos públicos, shopping centers, casas de show, teatros, estádios, ginásios, cinemas, escolas particulares localizadas no Município de Vitória*” (fls. 192), não havendo inconstitucionalidade a ser reconhecida pela Suprema Corte.

16. Ao contrário do alegado, a norma vai ao encontro do direito social à segurança pública, previsto nos arts. 6º e 144 da CF/88. Noutras palavras, a lei objeto desta ação, ao dispor sobre a obrigatoriedade da instalação de detectores de metais nos cinemas e locais destinados à lazer e cultura, traz medida concreta visando a promoção da segurança pública, a qual deve ser tuteladas por todos os Poderes (RE 1281210/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, DJe-240 de 1º/10/2020).

17. Além disso, considerando o crescente número de casos de atentados e agressões em locais públicos (cinemas, creches, escolas, dentre outros), a norma impugnada é razoável, proporcional e compatível com as disposições tutelares da ordem econômica (em especial, da livre iniciativa), da liberdade e da intimidade.

18. Ante o exposto, opina o Ministério Público Federal pelo desprovemento do agravo.

Brasília, 6 de maio de 2021

**CLÁUDIA SAMPAIO MARQUES**  
*Subprocuradora-Geral da República*