



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
COORDENAÇÃO DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES E MONOGRAFIA
JURÍDICA

BRUNO LIMA BARBALHO

A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL PARA ASSUNTOS DE
INTERESSE LOCAL: ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO ESTATUTO
DA SEGURANÇA BANCÁRIA DE FORTALEZA (LEI Nº 9.910/2012)

FORTALEZA

2015

BRUNO LIMA BARBALHO

A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL PARA ASSUNTOS DE INTERESSE
LOCAL: ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO ESTATUTO DA SEGURANÇA
BANCÁRIA DE FORTALEZA (LEI N° 9.910/2012)

Monografia submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para obtenção do grau de bacharel em
Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional

Orientador: Professor Mestre William
Marques Paiva Júnior

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca da Faculdade de Direito

B228c Barbalho, Bruno Lima.
A competência legislativa municipal para assuntos de interesse local: análise da constitucionalidade do Estatuto da Segurança Bancária de Fortaleza (Lei nº 9.910/2012) / Bruno Lima Barbalho. – 2015.
64 f.: 30 cm.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2015.
Orientação: Prof. Me. William Marques Paiva Júnior.

1. Federalismo. 2. Competência (Autoridade legal). 3. Segurança bancária. I. Título.

BRUNO LIMA BARBALHO

A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL PARA ASSUNTOS DE INTERESSE
LOCAL: ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DO ESTATUTO DA SEGURANÇA
BANCÁRIA DE FORTALEZA (LEI N° 9.910/2012)

Monografia submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para a obtenção do grau de Bacharel
em Direito. Área de concentração: Direito
Constitucional.

Aprovado em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. William Paiva Marques Júnior (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Lucíola Maria de Aquino Cabral
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof. Me. Sérgio Bruno Araújo Rebouças
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A todos que de uma forma ou outra me auxiliaram e me ampararam durante todos estes anos da minha longa jornada acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por todas as bênçãos que tem possibilitado em minha vida.

Aos, meus pais, Tereza Cristina e Francisco Lopes Barbalho, que com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

A minha namorada Mariana, que esteve ao meu lado, torcendo pelo meu sucesso, sempre me dando força e alegria para superar os desafios.

À Professora e amiga Dra. Lucíola Maria de Aquino Cabral, que tive a sorte de encontrar, por seu apoio, paciência, simplicidade e inspiração no amadurecimento dos meus conhecimentos e conceitos que me levaram a execução desta monografia.

Ao meu orientador, Professor William Marques, pela atenção e contribuição que culminaram no aprimoramento deste trabalho.

Ao Professor Sérgio Rebouças, pela disponibilidade e prestatividade.

Ao Procurador do Município Everton Luís Gurgel Soares, pelas experiências compartilhadas e pelas discussões jurídicas, essenciais no meu aperfeiçoamento profissional.

Aos Procuradores da República Rômulo Moreira Conrado e Marcelo Mesquita Monte, pelos debates acalorados.

Aos colegas e amigos, alunos e ex-alunos do Curso Pré-Vestibular Paulo Freire pelo trabalho e pelo esforço que empregam em suas atividades, transformando a Faculdade de Direito em um ambiente totalmente distinto nos finais de semana.

Aos amigos da Faculdade de Direito, dentre os quais destaco Bruno Cavalcante, Leonardo Santana, Caio Farias, Layer Leorne, Cristiano Moita, Helano Magalhães, Diogo Portela, Remo Vieira, Fernando Firmeza, Pedro Scussel, João Victor Duarte, Pedro Henrique Franco, Erasmo Costa, Victor Gurjão, Otaci Martins e Lucas Cajado pelas brincadeiras e momentos felizes.

Aos servidores da Procuradoria Regional Eleitoral, notadamente, Johnny Rodrigues, Luciana Rocha, Franco Zuza, Paulo de Tarso, Christian Stéfano, Augusto Lima, personalidades questionadoras, pelos ensinamentos e incentivo à reflexão jurídica.

Aos companheiros do Intercriminal e do Pepetos Futebol Clube, pelos momentos de alegria compartilhados nos campeonatos da Faculdade de Direito.

Aos professores que ajudaram em minha formação.

Aos amigos que a vida distanciou, mas que não perderam meu apreço.

Maior que a tristeza de não ter vencido é a vergonha
de não ter lutado!

(Rui Barbosa)

RESUMO

Analisa-se a constitucionalidade da Lei Municipal nº 9.910, datada de 25 de julho de 2012, instituidora do Estatuto da Segurança Bancária de Fortaleza, demonstrando que sua matéria está inserida no interesse local do Município, concernentes à proteção do consumidor, que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições financeiras. Destarte, fez-se mister examinar o modelo federalista brasileiro, e, em seu conteúdo, o regime constitucional do Município, bem como sua competência para legislar sobre assuntos de “interesse local”. Por conseguinte, restará discutida a questão da repartição de competências na Constituição de 1988 e dos métodos interpretativos, doutrinários e jurisprudenciais utilizados no caso de conflito de lei federal e municipal, no que tange matéria de competência concorrente - problemática substanciada na expressão: no “interesse local” - objeto de incidência da competência legislativa municipal.

Palavras-chave: Federalismo. Município. Competência. Interesse Local. Segurança Bancária.

ABSTRACT

This paper analyzes the constitutionality of Municipal Statute Law nº 9.910, dating from 07.25.2012, which instituted the Statute of Banking Security in the municipality of Fortaleza, demonstrating that its subject is part of the local interest of the municipality in regard of consumer protection, situation that must not be confused with the core activities of financial institutions. Hence, it is mandatory to examine the Brazilian federalist model, as well as the constitutional ruling of the Municipalities, which includes its competence to legislate on "local interest" matters. Therefore, at a later stage this paper discusses the issues of competences division in the 1988 Brazilian Constitution and the interpretive methods (both doctrinal and jurisprudential) that are used in case of conflict between federal and municipal statutes regarding matters of concurrent competence. This conundrum may be seen in the expression "local interest", which is the incidence range of municipal legislative competences.

Keywords: Federalism. Municipality. Competence. Local Interest. Banking Security.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CARACTERES DO FEDERALISMO.....	14
2.1 Surgimento.....	14
2.2 Características Gerais.....	16
2.2.1 <i>Descentralização</i>	18
2.2.2 <i>Autonomia</i>	19
2.2.3 <i>Repartição de competências</i>	20
2.3 Federalismo no Brasil.....	21
3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	25
3.1 Competências da União.....	28
3.2 Competências dos Estados Membros.....	28
3.3 Competências dos Municípios.....	29
3.4 O interesse local e o princípio da subsidiariedade.....	31
3.5 A competência suplementar do Município.....	33
4 O MUNICÍPIO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	35
4.1 Autonomia municipal.....	37
5 COMPETÊNCIA MUNICIPAL: ANÁLISE DO ESTATUTO DA SEGURANÇA BANCÁRIA DE FORTALEZA.....	40
5.1 A segurança bancária e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	41
5.2 A (in)constitucionalidade da Lei Municipal nº 9.910/12.....	43
5.2.1 <i>Inconstitucionalidade formal</i>	44
5.2.2 <i>Inconstitucionalidade material</i>	46
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS.....	54
ANEXO A – ESTATUTO DE SEGURANÇA BANCÁRIA DE FORTALEZA (LEI Nº 9.910/2012).....	59

1 INTRODUÇÃO

O tema das competências constitucionais dos municípios para legislar sobre a segurança bancária, em garantia ao bem-estar de seus habitantes, se constitui em uma questão de extrema relevância na contemporaneidade.

Neste trabalho procura-se debater sobre a constitucionalidade da Lei Municipal nº 9.910, datada de 25 de junho de 2012, instituidora do Estatuto de Segurança Bancária de Fortaleza, tanto em seu aspecto material quanto formal.

Para tanto, sistematiza-se o estudo em quatro momentos, a saber. No capítulo primeiro, discorre-se sobre a evolução histórica do Federalismo, que teve sua origem nos Estados Unidos, traçando os conceitos de descentralização, autonomia política e repartição de competência, indispensáveis para manutenção da federação. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 adotou o federalismo de cooperação ou equilíbrio, ao estabelecer competências comuns (art. 23, CF/88) e concorrentes (art. 24, CF/88) entre os entes federados.

Já no capítulo segundo, será examinada a técnica de repartição de competências estabelecida na CF/88, fundamentada no princípio da predominância do interesse. Nessa oportunidade, será dado destaque a repartição de competências que além de ser uma das garantias da autonomia dos entes federados relativa à auto-organização, ao autogoverno e à autoadministração, também identifica as atribuições dos entes federados, de modo que um não invada as competências dos outros, mantendo assim a federação. E, finalmente, consigna-se que os Municípios possuem competências privativas materiais, competências legislativas privativas relacionadas ao interesse local, e as competências concorrentes de caráter material comum e legislativo suplementar.

No terceiro capítulo, aborda-se, exclusivamente, sobre a autonomia municipal, que se encontra amparada nas quatro capacidades suscitadas: I) capacidade de auto-organização; II) capacidade de autogoverno; III) capacidade de legislação própria; e IV) capacidade autoadministração.

Por fim, no capítulo quarto, registra-se que a competência de interesse local, prevista no art. 30, I, da CF/88, por não ser explícita em um rol taxativo, ou mesmo por não ter uma definição clara sobre critérios e limites, tem se revelado de interpretação controversa.

Desde então, restará discutido se a matéria disposta na Lei n° 9.910/12, atinente à proteção do cidadão e da segurança das agências bancárias de Fortaleza, está inserida na competência legislativa municipal, nos moldes do art. 30, I e II, da Magna Carta.

Para ilustrar, colacionam-se julgados do Supremo Tribunal Federal no pertinente à possibilidade de o Município editar legislação própria para fins de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), medidas destinadas a proporcionar-lhes segurança.

Insta frisar que o estudo será, notadamente, bibliográfico e documental, haja vista as principais referências à doutrina e jurisprudência mais abalizada para tratar da competência legislativa municipal para editar normas específicas destinadas a disciplinar assuntos de interesse local, no exercício de sua competência plena/privativa e suplementar.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CARACTERES DO FEDERALISMO

O presente capítulo versa sobre as características basilares do federalismo e as especificidades da Federação brasileira. Para tanto, é preciso remontar à origem do federalismo, tendo por enfoque maior os primórdios do federalismo norte-americano, para fins de analisar essa forma de organização do Estado.

2.1 Surgimento

Entre as cidades da Grécia antiga já havia algumas formas de cooperação, delineando o que viria a ser o federalismo.

Para Augusto Zimmermann¹:

Sete séculos após o declínio das tribos de Israel houve a organização das independentes cidades-estados gregas em “ligas”, organizadas em moldes confederativos, através de tratados entre as respectivas cidades. Várias foram as ligas surgidas nos terceiro e segundo séculos antes de Cristo, com o objetivo de Unir esforços militares em prol da paz ou da guerra.

Não obstante, prevalece na doutrina que a origem da federação, como conhecemos, advém da experiência norte-americana do século XVIII, correspondente à obra dos convencionais da Filadélfia, substanciada na Constituição americana de 1787.

Sobre o assunto Lucíola Maria Aquino Cabral² leciona:

O federalismo, portanto, surgiu como um modelo de não centralização ou, se preferir, de dispersão do poder estatal resultante da transformação da confederação das antigas colônias inglesas em Estados federados, materializado com a elaboração da Constituição norte-americana originada na Convenção de Filadélfia de 1787. Na base dessa construção repousa a ideia de república, sendo esta a grande inovação da Constituição americana, na medida em que por meio deste mecanismo seria possível conciliar os interesses antagônicos da sociedade, assim como proteger os interesses das minorias, inclusive a minoria mínima que é o indivíduo.

Nessa perspectiva, Juraci Mourão Lopes Filho³ assevera que:

Coube aos norte-americanos reunidos em convenção na Filadélfia no ano de 1787 idealizar o Estado Federal em uma versão autônoma que atualmente se denomina de

¹ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 220.

² CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Autonomia Municipal e Desenvolvimento Econômico Municipal**. São Paulo: Fiuza, 2013. p. 77-78.

³ FILHO, Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. São Paulo: Fiuza, 2013. p. 17.

clássica. Foi uma resposta a dificuldades enfrentadas no período pelas treze ex-colônias inglesas na América após a independência conquistada por grande esforço bélico. O modelo confederativo até então vigente, em que cada ex-colônia assegurava soberania própria, resultou em um ente central débil, com recursos escassos em um território vasto que demandava mais.

Com efeito, após as críticas ao modelo confederativo, os autores federalistas buscaram o aperfeiçoamento da união dos Estados, impossibilitando a retirada unilateral dos Estados-membros do pacto federativo, bem como prevendo a criação de um poder central conferido à União.

Todavia, para que os Estados se mantivessem fortes, definiram-se alguns poderes que seriam reservados à União, sendo que os demais poderes - poderes remanescentes - seriam dos Estados e do Povo, conforme determinação da Emenda nº 10 de 1789.⁴

José Afonso da Silva⁵ afirma que:

O cerne do conceito de Estado Federal está na configuração de dois tipos de entidades a União e as coletividades regionais autônomas (Estados Federados). Estado Federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional. A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os Estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia também de personalidade jurídica de Direito Público interno.

Conforme Meigla Maria Araújo Merlin⁶:

O modelo de federalismo clássico é o de dois níveis, como o norte-americano, formado de duas esferas de poder, a União e os Estados. Esse modelo é chamado de centrípeto, por ser formado a partir de uma confederação, ou união de estados soberanos, onde o grau de descentralização é bastante grande. A evolução histórica do federalismo clássico de modelo centrípeto se dá pela união de Estados anteriormente soberanos, que abdicam da sua soberania para formar novas entidades territoriais de direito público. Tal é o caso do federalismo norte-americano.

Nesse caso, o modelo federativo seria capaz de conter as decisões soberanas dos Estados, estabelecendo, contudo, poderes limitados à União. Ao conferir poderes limitados à União e larga autonomia aos Estados, em tese, o poder se mantém descentralizado.

Por sua vez, vejam-se os ensinamentos de Augusto Zimmermann⁷ acerca das principais diferenças entre o Estado federativo e a confederação:

⁴ CRUZ, Gabriela Moccia de Oliveira. **A Competência Legislativa Suplementar do Município na Constituição Federal de 1988**. p. 16-17. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/205/Monografia_Marcos%20Dupin%20Coutinho.pdf?sequence=1> Acesso em: 07 set. 2014.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 102.

⁶ MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O Município e o Federalismo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 215.

A teoria jurídica do Estado Federal é mais complexa do que da Confederação. Aliás, é possível ressaltar as seguintes diferenças básicas entre ambas: 1ª) A Confederação é uma pessoa simples de Direito Público; a Federação, mais do que isso, é um verdadeiro Estado perante a comunidade internacional. 2ª) Os membros da Confederação são Estados soberanos; os membros da Federação são apenas autônomos para determinados fins constitucionalmente dispostos. 3ª) A atividade da Confederação volta-se especialmente aos negócios externos; a autoridade da Federação abrange os negócios externos e internos. [...] 5ª) Na confederação, os Estados estão ligados por um simples tratado, mais próprio do direito internacional; na Federação, os Estados estão unidos pelo pacto federativo de direito constitucional, por uma autêntica Constituição formal e rígida. [...] 8ª) Na Confederação, cada Estado guarda o direito de secessão, podendo ele romper ou tão somente retirar-se do pacto. Na Federação a unidade é perpétua, sendo legítimo que a União obrigue coercitivamente a permanência do Estado-membro insurgente.

Interessa, ainda, notar que pela análise da Constituição Federal de 1988 o federalismo brasileiro, ao contrário de norte-americano, é centrífugo e inovador, ao incluir o Município como ente federado, dotado de poder constituinte.

2.2 Características gerais

O Estado Federal não se separa das ideias de união, aliança, cooperação e solidariedade, já que a etimologia da palavra deriva de *foedus*: pacto, ajuste, convenção, tratado e entra na composição de laços de amizade, *foedus amicitiae*.

Na verdade, o Estado será federado se o poder político estiver repartido entre diferentes entidades regionais autônomas, acarretando uma multiplicidade de organizações governamentais que coexistem em um mesmo território.

Daí conceituar federação como a organização estatal marcada pela pluralidade de poderes políticos, funções estatais, ordenamentos jurídicos e centros de governo, embasada no princípio da não-centralização do poder.

Segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha⁸:

O objetivo da Federação é alcançar a eficácia do exercício do poder no plano interno de um Estado, resguardando-se a sua integridade pela garantia de atendimento das condições autônomas dos diferentes grupos compõem o seu povo e assegurando-se, assim, a legitimidade do poder e a eficiência de sua ação. [...] A Federação é fenômeno de Direito Interno, fundamentalmente de Direito Constitucional, caracterizando-se pela existência de uma organização política nacional sobreposta a todas as ordens que, setorialmente, conciliam-se e aplicam-se em condomínio

⁷ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 38-39.

⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil Traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 171-176.

jurídico no Estado. As entidades federadas não se qualificam pela soberania, característica exclusiva da entidade nacional. Sem soberania, elas carecem do poder de secessão, ficando restritas ao exercício de suas competências, cuja descrição é constitucionalmente estabelecida. O modelo de repartição dessas competências é que traça o modelo de Federação escolhido em cada Estado.

Não difere dos ensinamentos de Luís Sanchez Agesta⁹:

[...] o Estado Federal é simplesmente uma ampla forma de descentralização e de divisão territorial do poder, de caráter constitucional. Dentro dessa perspectiva, aponta as condições do processo federativo e os caracteres específicos da estrutura do Estado Federal: - a federação surge quando existem certos vínculos mais ou menos sólidos de união entre grupos que se incorporam ao Estado Federal (raça, língua, contiguidade territorial, tradições históricas comuns, interesses econômicos complementares, ideologia política, necessidade de defesa comum), sem que nenhum dos Estados federados sejam capazes de se satisfazer por si mesmos. Surgem aí princípios unificadores e tendências particularistas: - o processo federativo cristaliza-se pelo pacto entre Estados, cujo conteúdo fixa-se por meio de um instrumento constitucional. Tal evento leva à necessidade de uma Constituição escrita nos Estados federais; - duplicidade da ordem jurídica constitucional. Ao lado da Constituição da União, sobrevêm as Constituições dos Estados federados; - divisão de poderes entre a União e os Estados membros, através de uma divisão funcional e territorial; - variedade da divisão territorial nas diversas federações; - duplicidade de faculdades e de ordens jurídicas determinam como traço comum de uma Constituição federal uma dupla hierarquia judicial, com o surgimento de um Tribunal Constitucional que decida as competências jurídicas nos casos de conflitos internos da federação, entre União e os Estados, entre os Estados entre si; - dualidade de Câmara.

Destarte, vislumbram-se as seguintes características no Federalismo: a) indissolubilidade do pacto federativo; b) descentralização política entre as vontades central e regionais. A Federação pressupõe a existência de, no mínimo, duas ordens jurídicas, uma central e outra parcial; c) existência de uma Constituição escrita rígida, com um núcleo imodificável que não permita a alteração da repartição de competências pela lei ordinária e até por emendas constitucionais (cláusulas pétreas); d) existência de um órgão que represente e manifeste, paritariamente, a vontade dos membros da federação (na sistemática brasileira é o Senado Federal); e) autonomia financeira dos Estados-membros prevista na Constituição; f) auto-organização político administrativa dos Estados-membros, através de Constituições próprias (poder constituinte decorrente) que organizem os seus Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário; g) autonomia recíproca entre ordem central e ordens parciais.¹⁰

⁹ AGESTA, Luís Sanchez. apud BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 26.

¹⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2014. p. 694.

2.2.1 Descentralização

A descentralização política é própria do sistema federativo, uma vez que há transferência ou partilha de atribuições do governo central, em favor das autoridades regionais e locais. No entanto, a mera existência de descentralização não caracteriza, por si só, a Federação.

Para Celso Ribeiro Bastos¹¹:

... a descentralização política ocorre toda vez que há transpasse da competência para legislar, do poder central para centros regionais ou locais. Quando essa deslocação fica ao critério do próprio Legislativo central que delega competências unilateralmente, surge o que a doutrina francesa denomina 'Estado Unitário Descentralizado'. Toda vez, entretanto, que os Legislativos estaduais, e no caso brasileiro os municipais, recebem prerrogativas legiferantes de forma direta e originária da própria Constituição Federal, o que ganha corpo é a Federação. Esta é, pois, a forma mais acabada e perfeita da descentralização política porque as autonomias descentralizadas têm o seu asseguramento na própria Lei Maior.

Com efeito, no Estado Unitário descentralizado a lei ordinária emanada do poder central basta para fixar e modificar o regime jurídico das coletividades internas, à medida que no Estado Federal, esse papel cabe não à lei ordinária, mas a uma Constituição rígida.

Segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha¹²:

... a Federação nasce de uma decisão constituinte originária, é de se observar, pois, que esse fundamento constitucional rígido caracteriza, marcante, essa forma de Estado. É a partir dessa decisão constituinte originária que se traçam as demais características do modelo federativo adotado em determinado Estado.

Destarte, o Estado Federal caracteriza-se pela repartição do poder político num determinado território, proporcionando que mais de um ente exerça em nome próprio competências que lhes são atribuídas pela Constituição Federal.

Nas palavras de Dirley da Cunha Júnior¹³:

O Estado Unitário – também denominado de Estado Simples – é aquele que possui governo único, conduzido por uma única entidade política, que exerce, forma centralizada, o poder político. Mesmo quando se revela como um Estado Unitário descentralizado, as competências dos governos locais estão subordinadas ao governo central, que, por seu Poder Legislativo, pode restringir-lhes autonomia. Já o Estado Federal é aquele que possui mais de um governo, vale dizer, aquele que se compõe de mais de uma organização política, todas elas politicamente autônomas em consonância com a própria Constituição. Em razão disso, no Estado Federal a autonomia dos governos locais (Estados-membros, Distrito Federal e, no Brasil,

¹¹ BASTOS, Celso Ribeiro apud ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 153.

¹² ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Op. cit., p. 177-178.

¹³ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op. cit., p. 692.

Municípios) está a salvo das incursões do governo central (União), tendo em vista que a autonomia dos entes federados ou federativos está assegurada pela própria Magna Carta.

Como se vê, a descentralização constitucional cria os entes dotados de autonomia, cujo conceito restará abordado adiante.

2.2.2 *Autonomia*

A diferença entre soberania e autonomia é crucial no estudo do Estado Federal concebido nos Estados Unidos. Na confederação, os estados são juridicamente idênticos e se preservam autônomos e soberanos, enquanto que na federação os estados não gozam de soberania, mas de autonomia.

De igual modo, Fernanda Dias Menezes de Almeida¹⁴ ensina:

Os Estados-membros da Federação não gozam de soberania, isto é, daquele poder de autodeterminação plena, não condicionada a nenhum outro poder externo ou interno. A soberania passa a ser apanágio exclusivo do Estado Federal – e esta é a primeira nota distintiva em relação à Confederação. Desfrutam os Estados-membros, isto sim, de autonomia, ou seja, de capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, auto-governo, auto-legislação e auto-administração, exercitáveis sem subordinação hierárquica dos Poderes estaduais e Poderes da União.

A autonomia confere a cada ente pertencente da federação nacional o exercício de determinados poderes, a fim de que possa desempenhar seu papel constitucional, e atribui aos entes federativos capacidade política para escolher os seus representantes e elaborar a sua própria Constituição, bem como capacidade legislativa para traçar o seu aparelhamento legal, capacidade financeira para definir e arrecadar seus tributos e aplicar suas rendas, e, por fim, capacidade administrativa para organizar e coordenar os seus próprios serviços públicos.

Na lição de Cármen Lúcia Antunes Rocha¹⁵:

A autonomia das entidades federadas, que garante a existência do consórcio de ordens jurídicas parciais compostas, coordenada e harmoniosamente, em uma única nacional, é pedra de toque da Federação [...]. Tomado o termo em sua etimologia, tem-se autonomia como a faculdade conferida ou reconhecida a uma entidade de criar as suas próprias normas. Daí o entendimento mais comumente aceito no Direito de constituir autonomia a capacidade política de uma entidade para governar-se a si mesma segundo leis próprias, criadas em esfera de competência definida por um poder soberano.

¹⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 25.

¹⁵ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Op. cit., p. 180-181.

Daí aduzir que a autonomia dos entes federados é fundamentada no seu poder de auto-organização, autoadministração, auto-legislação e autogoverno.

A auto-organização significa que cada ente da Federação pode elaborar leis que servem como diretrizes para suas ações.

Auto-legislação e autoadministração consistem, respectivamente, na capacidade dos entes federados de editarem suas próprias normas jurídicas e no poder de lhes dar sua própria execução.

Já o autogoverno compreende a faculdade que os entes federativos possuem de determinar, por todos os seus órgãos fundamentais, seus próprios rumos, o que se dá pela escolha democrática dos membros do Poder Executivo e Legislativo pelos cidadãos.

2.2.3 Repartição de competências

A repartição de competências decorrente da Constituição é elemento primordial do regime federativo, já que se destina à promoção do relacionamento harmônico entre o ente central e os federados.

Para Fernanda Dias Menezes de Almeida¹⁶:

... a partilha de competências afigura-se um imperativo do federalismo para preservação do relacionamento harmônico entre União e Estados-membros. Sim, porque a não delimitação das atribuições do conjunto e das partes, que devem coexistir e atuar simultaneamente, tornaria inevitavelmente conflituosa sua convivência, pondo em risco o equilíbrio mútuo que há de presidir a delicada parceria a que corresponde, em última análise, a Federação.

Impende salientar que deve haver uma estreita relação entre as competências repartidas e os recursos financeiros assegurados às entidades da Federação para fins de que elas possam ser efetivadas e exercidas. Na verdade, a existência de rendas suficientes é que intensifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências.

Nesse ponto, Cármen Lúcia Antunes Rocha¹⁷ leciona que:

Sem esses recursos não há meio de serem satisfeitas, realizadas e cumpridas as competências outorgadas às diferentes entidades, ficando a descentralização inviabilizada. Aliás, a garantia de recursos próprios a cada qual das entidades federadas tem sido apontada, sempre, como uma das notas fundamentais para a verificação da existência verdadeira de uma Federação. Pela subtração de recursos

¹⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 29.

¹⁷ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Op. cit., p. 185-186.

econômico-financeiros às entidades federadas, tem-se chegado à ruptura velada, mas não menos grave, e ao esvaziamento de algumas propostas de Federação. A falta de equilíbrio da equação político-financeira fragiliza a Federação, pois a autonomia política guarda estrita vinculação com a capacidade econômico-financeira.

Observa-se que não há autonomia real se, além da divisão do poder político, não houver a previsão de recursos próprios e que independam da concorrência de vontade de outro membro da federação para acontecer.

2.3 Federalismo no Brasil

O Brasil definiu o seu formato federativo de maneira diversa dos Estados Unidos da América - os Estados norte-americanos soberanos, empós a independência de suas colônias, buscaram unir forças, enquanto, no Brasil, o poder central cedeu parcela da sua autonomia, proporcionando poderes aos Estados-membros.

Anota Dircêo Torrecillas Ramos¹⁸ que:

... o Estado Federal surge de duas maneiras diferentes: por agregação e por segregação. A agregação ocorre quando Estados que preexistiam reúnem-se, associam-se. O Estado Federal surge posteriormente com a reunião, agregação de tais Estados. Exemplos são a Alemanha, a Suíça e os Estados Unidos. Estes após a independência das colônias da América do Norte em 4 de julho de 1776, que as transformaram em Estados livres, e o insucesso da Confederação, estabeleceram uma nova Constituição em 1787. Uma Constituição adequada às exigências de Governo e à preservação da União. A segregação é o resultado da descentralização do Estado Unitário à nível tal que forma Estados a ele “subpostos”. Esta hipótese ocorre por necessidade políticas ou de eficiência. Um exemplo é o Brasil [...] imenso território desencorajava soluções unitárias e após a queda da monarquia em 1889, transformou-se de unitário em um Estado Federal.

Apesar de ter advindo de um processo de formação diferente, por desagregação, a Federação brasileira moldou-se à semelhança da matriz norte-americana, segundo Giovanni da Silva Corralo¹⁹:

O período que marcou o surgimento da República e da Federação brasileira foi marcado pela dicotomia de influência: de um lado, o modelo norte-americano, importado na consubstanciação da primeira Constituição republicana; de outro, o modelo francês, que exercia verdadeiro fascínio sobre os homens públicos brasileiros da época.

Ocorre que o federalismo dual adotado pela Constituição de 1891 não pressupõe ações conjuntas, visto que aludido sistema fora mal adaptado, resultando no agravamento das

¹⁸ RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 47-48.

¹⁹ PINTO FILHO, Francisco Bilac apud CORRALO, Giovanni da Silva. **Município Autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 145.

condições existentes entre as regiões menos preparadas – diferença entre o desenvolvimento de cada Estado da Federação aprofundou.

Eis a lição de Gilberto Bercovici²⁰:

Paradoxalmente, foram as calamidades públicas, mais especificamente as secas no Nordeste, que justificaram as primeiras medidas de relações intergovernamentais tomadas sob o federalismo dualista do regime de 1891, especialmente com as obras contra as secas levadas a cabo durante o Governo de Epitácio Pessoa (1919-1922). O resultado desse sistema foi a manutenção de desigualdades gritantes entre os vários membros da Federação. Os três Estados economicamente mais fortes (São Paulo, Minas Gerais e, em menor grau, Rio Grande do Sul) dominavam a República.

Tal conjuntura modificou-se, a partir da Constituição de 1934, que ampliou demasiadamente as competências da União, sendo considerada a primeira a delinear uma configuração de federalismo cooperativo no Brasil.

Já no período do Estado Novo, não é possível falar numa verdadeira federação, pois a centralização do poder atingiu níveis somente comparados com o período do Brasil Colônia: “O período de 1937 a 1945 demonstra o desaparecimento total do federalismo”.²¹

A Constituição de 1946 restaura o federalismo cooperativo de 1934, marcando a sua plenitude, que pode ser definido como a busca da cooperação entre a União e entes federados, equilibrando a descentralização federal, com os ditames da integração econômica nacional.²²

A Carta política de 1967 consistiu no ápice da centralização, com aniquilamento do sistema federativo brasileiro, visto que era um conjunto de regras absolutamente contrárias a qualquer resquício de autonomia das entidades federadas.

No tocante ao esboço histórico do Estado Federal brasileiro Meigla Maria Araújo Merlin²³ aduz que:

... o federalismo surgiu no Brasil a partir de um Estado Unitário, criado pela Constituição de 1824, ao contrário do que ocorreu com o modelo norte-americano. A Constituição de 1891 estabeleceu um modelo altamente descentralizado, tendência que sofreria um retrocesso, nas Constituições de 1934 e 1946. A Constituição de 1937 recuou ainda mais, extinguiu a federação e criou novamente o Estado Unitário. Com as Constituições de 1967 e de 1969 (Emenda Constitucional n. 1) a Federação é mantida apenas de forma aparente, ou, no máximo, sob a forma de Estado Unitário descentralizado. A Constituição de 1988 restaura a federação e a democracia, buscando avançar para um novo federalismo centrífugo [...].

²⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Do Advogado, 2004. p. 32.

²¹ MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri apud CORRALO, Giovanni da Silva. **Município Autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 147.

²² CRUZ, Gabriela Moccia de Oliveira. Op. cit., p. 41.

²³ MERLIN, Meigla Maria Araújo. Op. cit., p. 224-225.

Com efeito, o advento da Constituição de 1988 significou um marco no constitucionalismo brasileiro, notadamente pela técnica de repartição de competências e pela inclusão do Município como componente da Federação – passa a ser uma unidade composta de três ordens jurídicas.

Relevantes também as considerações feitas ao tema por Giovani da Silva Corralo²⁴:

Diante dessa evolução histórica, pode-se caracterizar o federalismo brasileiro: a) por desagregação: isso em vista de a Federação brasileira ter sido o resultado de um Estado Unitário, que através de um processo de autonomização das suas antigas províncias, as transforma em Estados-membros de um Estado Federal; b) cooperativo: mesmo diante de uma repartição de competências exclusivas aos entes federados, há uma série de matérias que constituem as chamadas “competências concorrentes”, supletivas, complementares e comuns, que apontam para a necessidade de uma cooperação entre os entes federados a fim de se obter eficiência no cumprimento da sua missão constitucional; c) assimétrico: tendo em vista as variações de população, tamanho territorial e da riqueza de cada Estado e Município, que vai interferir na capacidade tributária de cada ente. [...] A Federação brasileira possui uma Constituição escrita, que norteia todo o ordenamento jurídico brasileiro de todos os entes federados. Prevê expressamente a competência de todos os membros da Federação, resguarda as suas autonomias com a consequente pluralidade de ordens jurídicas e esferas governamentais e prevê as hipóteses de intervenção, além de resguardar a soberania para União. [...] Expressamente traz a união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal para formação da República Federativa do Brasil. Por fim, a pluralidade de cidadania é consequência natural de quem se encontra amparado por diversas ordens governamentais. [...] As características definidas da Federação brasileira são plenamente aplicadas à relação entre a União e os Estados, porém, a própria especificidade de o federalismo brasileiro incluir os Municípios como entes federados acarretou que a quase totalidade das características citadas esteja também presente, considerando-se os Municípios.

Admite-se assim que a Carta de 1988 inovou ao garantir aos Municípios autonomia no âmbito político, administrativo e financeiro e ao alargar as suas competências, nos moldes dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal, que preceituam, respectivamente:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

De fato, a organização federativa do Estado brasileiro põe os municípios no mesmo nível de igualdade dos Estados e da União, inexistindo hierarquia entre os entes da federação. Contudo, a descentralização política do poder impõe a delimitação de competência para fins

²⁴ CORRALO, Giovani da Silva. Op. cit., p. 150-151.

de que os entes federados possam conviver e desempenhar suas atribuições de maneira equilibrada e harmoniosa.²⁵

²⁵ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Competências Constitucionais dos Municípios para legislar sobre meio ambiente: a efetividade das normas ambientais**. Curitiba: Letra da Lei, 2008. p. 49.

3 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

É assente na doutrina que a repartição de competências é elemento identificador da autonomia das entidades federadas, visto que nela se traduz o exercício e desenvolvimento das atividades normativas dos entes federados.

De acordo com Cármen Lúcia Antunes Rocha²⁶:

A noção de autonomia vincula-se, portanto, ao sistema de repartição de competências que determina a eficácia do próprio princípio federativo. Competência é a medida de capacidade de ação política ou administrativa, legitimamente conferida a um órgão, agente ou poder, nos termos juridicamente definidos. Nos sistemas constitucionais que adotam a forma federativa de Estado, a repartição de competências entre entidades que o compõem adquire relevo fundamental, por ser o elemento identificador da autonomia de cada qual e o que torna eficiente o sistema de ordens jurídicas coordenadas e harmoniosas, conquanto diversas numa unidade, incidindo sobre o mesmo território e submetendo o mesmo povo.

Não se deve olvidar, ainda, que as competências distribuídas pela Constituição Federal de 1988 aos entes federativos são de natureza materiais (políticas ou administrativas) e legislativas (normativas), consoante o respectivo âmbito de interesse, cumprindo à União matérias de interesse nacional; aos Estados, as de interesse regional; aos Municípios, os de interesse local.

O Texto Constitucional traçou novos contornos para a partilha de competências, estabelecendo no art. 21 (I a XXV), a competência geral da União; art. 22 (I a XXIX), competência legislativa privativa da União; art. 25 (§§ 2º e 3º), competência privativa/residual do Estado; art. 30 (I a IX), competência legislativa e administrativa do Município; art. 23 (I a XII, parágrafo único) competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; art. 24 (I a XVI, §§ 1º ao 4º), competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Faz-se oportuno a lição de Fernanda Dias Menezes de Almeida²⁷ sobre o tema:

... cada ente federativo foi contemplado com competências próprias. As da União estão previstas nos artigos 21 e 22, o primeiro enumerando as matérias deferidas à atuação política e administrativa das autoridades federais, o segundo discriminando as matérias passíveis de disciplina normativa privativa por parte daquelas autoridades. Os Estados ficaram, também privativamente, com as competências residuais não enumeradas, nos termos do artigo 25, sendo que em mais dois parágrafos do mesmo artigo e no § 4º do artigo 18 destacaram-se outras competências estaduais privativas: a de explorar os serviços locais de gás canalizado (art. 25, § 2º); a de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e

²⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Op. cit., p. 181-182.

²⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 74-75.

microrregiões (art. 25, § 3º) e a de criar Municípios (art. 18, § 4º). Certas competências municipais privativas, por outro lado, estão catalogadas no artigo 30, cujo inciso I confere ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local, ficando especificadas nos incisos III, IV, V e VIII outras tantas competências de ordem administrativa. [...] Passando às competências comuns, estão elas discriminadas em dois dispositivos. No artigo 23 são previstas tarefas cujo cumprimento a todos deve incumbir, por isso que voltadas à defesa de valores que, sem o concurso da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o constituinte entendeu que não poderiam ser adequadamente preservados. De outra parte, no artigo 24 figura a competência legislativa concorrente mediante a qual União, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre as matérias que o dispositivo arrola, observado o disposto em seus quatro parágrafos. Embora o artigo 24 não indique os Municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente, não ficaram eles dela alijados. Deslocada, no inciso II do artigo 30, consta a competência dos Municípios de suplementar a legislação federal estadual no que couber.

Com efeito, convivem no sistema competências privativas e concorrentes, com possibilidade inclusive de participação dos entes federados no exercício de competência em princípio central, haja vista a possibilidade de delegação de questões específicas.

O modelo contempla nos artigos 21 e 22 da Carta Política as matérias de competência privativo-administrativa e privativo-legislativa da União, sendo esta passível de delegação por meio de lei complementar.

Por sua vez, o artigo 25, § 1º, garante aos Estados a competência residual, também denominada de residual ou remanescente.

Já o artigo 30 cataloga algumas competências municipais privativas, com destaque para o inciso I, que confere ao Município a competência para legislar sobre assunto de interesse local.

O artigo 32, § 1º assegura ao Distrito Federal as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Lembre-se, ainda, que a competência comum e concorrente estão inseridas nos artigos 23 e 24 do texto constitucional.

O art. 23, ao definir as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, enumera várias tarefas setoriais, cujo cumprimento cabe, ao mesmo tempo, aos três níveis governamentais da Federação.²⁸

Acrescenta Andreas J. Krell²⁹ que:

O parágrafo único do art. 23 deixa para leis complementares a fixação de normas para a cooperação entre os três níveis estatais, a qual deve ter “em vista o equilíbrio

²⁸ KRELL, Andreas Joachim. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 50.

²⁹ KRELL, Andreas Joachim. Op. cit., p. 51-52.

do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”; [...] O próprio conceito de competência comum implica superposição das atribuições envolvidas, “com o objetivo de assegurar que seu exercício jamais fique prejudicado, por tratar-se de matéria de grande interesse público. Assim, se um ente federado exercer sua competência e um outro igualmente competente deixa de fazê-lo, o interesse público fica preservado”.

Ademais, não se deve olvidar que o artigo 24 fixou a competência legislativa concorrente, outorgando à União, aos Estados e ao Distrito Federal o poder de legislar sobre determinadas matérias, consoante os seguintes parâmetros estipulados nos seus quatro parágrafos: I) § 1º - no campo da legislação concorrente, a competência da União fica limitada a estabelecer normas gerais; II) § 2º - a competência da União para legislar sobre normas gerais não elide a competência suplementar dos Estados; III) § 3º - caso a União não edite suas leis de normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades; IV) § 4º - a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.³⁰

Em relação à competência concorrente, Gilberto Bercovici³¹ preleciona:

A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. [...] A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes. A União e os entes federados concorrem em uma mesma função mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal. Este tipo de repartição é o previsto pelo artigo 24 da Constituição de 1988.

Dessarte, a Constituição Federal adota o modelo de repartição de competência na forma horizontal, quando estabelece as competências exclusivas da União e dos Municípios, assim como as residuais dos Estados, e na forma vertical, quando disciplina a competência concorrente, que atribuí a edição de normas gerais à União e sua complementação - mediante edição de normas específicas, sem possibilidade de contrariar as diretrizes gerais firmadas pela União - pelos Estados e Municípios.³²

³⁰ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 7ª ed. São Paulo: Método, 2011. p. 352-354.

³¹ BERCOVICI, Gilberto. Op. cit., p. 59-60.

³² De acordo com Marcelo Novelino “A Constituição de 1988 conjugou o modelo clássico de repartição horizontal de competências com o modelo contemporâneo originário do federalismo alemão, que se projeta no estabelecimento de áreas de atuação legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (CF, art. 24)”. NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Método, 2013. p. 717.

3.1 Competências da União

A competência material exclusiva da União encontra-se enumerada no art. 21 da Constituição, listando matérias de repercussão internacional e de atuação administrativa, econômicas, financeiras e sociais, de interesse nacional.

Já as competências legislativas privativas da União tratadas no art. 22 contemplam regras de caráter nacional e ordenam o comportamento de todos que estão em território brasileiro.

Nesse sentido, Cármen Lúcia Antunes Rocha³³ esclarece:

As competências enumeradas são aquelas expressamente listadas e conferidas a uma determinada entidade. É o que se tem, por exemplo, no rol firmado constitucionalmente para União nos arts. 21 e 22 (nesse preceito, relativamente à matéria legislativa). Nesses dispositivos se têm tanto as competências nacionais quanto às federais, aquelas significando a ação governamental legislativa, executiva ou judicial que se determine para o Estado brasileiro, considerado em sua unidade soberana, e essas referindo-se à atuação da pessoa política União como uma das entidades autônomas no âmbito específico de alguns serviços e atribuições, atuando ao lado das demais pessoas igualmente autônomas e com espaços e competências reservadas.

Demais disso, o texto constitucional reservou à União nos termos do artigo 24 o exercício da sua competência legislativa concorrente - atuação conjunta para legislar sobre determinadas matérias, com elaboração de normas gerais.

Noutra quadra, o artigo 23 dispõe sobre a competência material comum da União na elaboração de leis de âmbito nacional para fins de as funções administrativas serem desempenhadas de forma equilibrada e em sincronia pelas entidades políticas federadas.

3.2 Competências dos Estados Membros

Como regra, a Constituição Federal não enumerou taxativamente as matérias de competência dos Estados, reservando-lhes, nos moldes do art. 25, § 1º, a denominada competência remanescente/residual - matérias que não restaram asseguradas expressamente à União e aos Municípios serão de competência dos Estados.

³³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Op. cit., p. 240.

Salienta-se que no texto constitucional há algumas poucas competências expressas conferidas aos Estados, a exemplo da competência para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (art. 18, § 4º); para exploração direta dos serviços de gás canalizado (art. 25, § 2º); para a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, § 3º).

Ainda é possível identificar as seguintes competências estaduais: I) competência comum, paralela ou cumulativa – em que, em condições de igualdade com os demais entes federados, poderão os estados atuar sobre as respectivas matérias (art. 23); II) competência legislativa delegada pela União – em decorrência da qual poderão os estados, desde que autorizados por lei complementar, legislar sobre questões específicas das matérias da competência privativa da União (art. 22, parágrafo único) ; III) competência legislativa concorrente – em que os estados poderão legislar em concorrência com a União sobre as respectivas matérias (art. 24).³⁴

Em síntese, cabe aos Estados a competência legislativa residual, competência privativa material, competência legislativa concorrente, competência legislativa delegada e a competência comum.

3.3 Competências dos Municípios

O Texto Constitucional conferiu aos Municípios natureza de ente federativo autônomo, dotado da capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Essa autonomia municipal encontra-se garantida nos arts. 29 e 30 da Constituição Federal. No art. 30, inciso I, estabelece a Carta Magna que ao Município compete legislar sobre assuntos de interesse local, no exercício de sua competência plena e privativa. São assuntos de interesse preponderantemente local aqueles que se encontram intimamente ligados à vida e à sociedade local.

Já o art. 30, inciso II, da Carta Política prevê a competência legislativa suplementar, podendo os Municípios suprir ou complementar à legislação federal ou estadual para fins de ajustar a sua execução às peculiaridades locais.

³⁴ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Op. cit., p. 357.

No referente ao uso da competência suplementar os Municípios não poderão contrariar nem as normas gerais da União nem as normas estaduais de complementação, tampouco extrapolar a sua competência para disciplinar, apenas, assuntos de interesse local.

O mesmo artigo 30, incisos III, IV, V e VII, discriminam outras competências materiais privativas dos Municípios, a saber, competência para arrecadar impostos, aplicar rendas, criar, organizar e suprimir distritos, promover o ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso e ocupação do solo.

Por outro lado, as competências previstas nos incisos VI (manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental), VII (prestar serviços de atendimento à saúde da população) e IX (promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local) não são exclusivas do Município, inserindo-se na área das competências materiais comuns.

Com efeito, o art. 30 da Constituição Federal discrimina as bases da competência dos Municípios, tais como: (1) legislar sobre assuntos de interesse local, que consubstancia a área de competência legislativa exclusiva; (2) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; aí certamente, competirá aos Municípios legislar supletivamente sobre: (a) proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; (b) responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico local; (c) educação, cultura, ensino e saúde no que tange à prestação desses serviços no âmbito local; (d) direito urbanístico local etc.; (3) instituir e arrecadar os tributos municipais, bem como aplicar suas rendas; (4) criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; (5) manter, com cooperação técnica e financeira da União e Estados, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (6) prestar, com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, serviços de atendimento à saúde da população; (7) promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; (8) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.³⁵

³⁵ SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 645-646.

3.4 O interesse local e o princípio da subsidiariedade

Conforme acima visto, a *Lex Mater* atribuiu ao Município a competência para “legislar sobre assuntos de interesse local”.

Quanto à definição de interesse local Fernanda Dias Menezes de Almeida³⁶ esclarece que:

Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse “interesse local”, que aparece na Constituição substituindo o “peculiar interesse” municipal do direito anterior. A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer incidir o peculiar interesse com o interesse predominantemente do Município.

Nesta linha de intelecção, Lucíola Maria Aquino Cabral³⁷ sustenta: “que a expressão interesse local traduz tudo quanto se relacione diretamente aos assuntos de interesse dos municípios, ou seja, aos fatos e matérias em que seu interesse se manifeste de forma predominante”.

Verdade é que a indeterminação contida na expressão interesse local³⁸, sobre a qual recai a competência legislativa municipal privativa, fornece uma plasticidade necessária para acompanhar a evolução da sociedade e as peculiaridades regionais situadas no território brasileiro.

No sentido, colhe-se a doutrina de Celso Ribeiro Bastos³⁹:

A imprecisão do conceito de *interesse local*, se por um lado pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocamente ambíguas, onde se entrelaça, em partes iguais os interesses locais e os regionais, por outro oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do Texto Constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços. A variação de predominância do interesse municipal, no tempo e no espaço, é um fato, particularmente no que diz respeito à educação primária, trânsito urbano, telecomunicações, etc.

³⁶ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 114.

³⁷ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Op. cit., p. 111.

³⁸ Segundo Francisco de Assis Aguiar Alves “Trata-se de conceito novo em termos das Constituições brasileiras. Não há registro de que o referido tenha vigido em outras Cartas. [...] o valor do conceito “interesse local” enquanto tipo constitucional está exatamente na sua forma aberta de se apresentar, ajustando-se ao caso concreto, pois, do contrário, o ordenamento jurídico correria o risco de ser engessado, padronizando-se regras e condutas que não atenderiam à dinâmica sócio-jurídica do cotidiano, contrariando em essência, a própria noção de Federalismo”. ALVES, Francisco de Assis Aguiar. **A autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos Municípios.** p. 537-545. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>> Acesso em: 07 fev. 2015.

LEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado.** 7ª ed. São Paulo: Método, 2011. p. 352-354.

³⁹ BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 277.

Apesar da difícil definição, a expressão interesse local funciona como catalisador dos assuntos de competência municipal e refere-se àqueles interesses que dizem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do Município, ainda que venha a gerar reflexos no interesse regional.⁴⁰

Em verdade, será local o interesse que respeita, imediata e diretamente, as necessidades e aspirações da comunidade local, embora possam refletir, indiretamente, com os interesses do Estado ou União.

Juraci Mourão Lopes Filho⁴¹ acrescenta que:

... para um assunto ser de interesse local ele deve ter as seguintes características: a) imediatidade, o assunto deve ter origem e ser passível de tratamento e disciplinamento eminentemente dentro dos limites territoriais do Município; b) preponderância, o assunto deve afetar fortemente a localidade e os municípios do que ter uma repercussão regional ou nacional.

Tendo em vista a elasticidade do conceito de interesse local, ganha destaque o princípio da subsidiariedade para fins de indicar qual assunto deve ser tratado pela municipalidade.

A propósito, o princípio da subsidiariedade pode e deve ser utilizado como critério constitucional adequado para o fim de delimitar as competências entre União, Estados e Municípios.⁴²

Nessa perspectiva, José Alfredo de Oliveira Baracho⁴³ relata que as estruturas sociais mais próximas do cidadão encontram-se mais preparadas para executar suas atividades, devendo o Estado, por força do princípio da subsidiariedade, viabilizá-las, ou seja, reconhecer-lhes sua autonomia, nos seguintes termos:

No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover as ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, caracteriza-se, necessariamente, a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências

⁴⁰ ADI 104, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007, DJe-087 DIVULG 23-08-2007 DJ 24-08-2007 PP-00022 EMENT VOL-02286-01 PP-00001 RTJ VOL-00202-01 PP-00011.

⁴¹ FILHO, Juraci Mourão Lopes. Op. cit., p. 106.

⁴² TORRES, Silva Faber apud CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Competências Constitucionais dos Municípios para legislar sobre meio ambiente: a efetividade das normas ambientais**. Curitiba: Letra da Lei, 2008. p. 113.

⁴³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 19.

autoritárias, opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.

De fato, o princípio da subsidiariedade postula que os poderes e estruturas institucionais locais devem ter preferência de atuação para solucionar problemas da sociedade, de forma que as estruturas centrais, mais distantes, tenham competência subsidiária.

Ainda sobre o tema Paulo de Bessa Antunes⁴⁴ ensina que:

O objetivo fundamental do princípio é a construção de parâmetros que sejam capazes de limitar a atuação do Estado e de lhe impor obstáculos sempre que, nos casos concretos, as soluções dos problemas sejam mais bem encaminhadas pela própria sociedade mediante a atuação de seus diferentes agentes. [...] A Constituição Brasileira, em função de toda uma gama de princípios, princípios regionais e subprincípios que a conformam, é perfeitamente compatível com a subsidiariedade. [...] A Constituição define diferentes modalidades de repartição de competências, muito embora não estabeleça que à base de tal repartição, necessariamente, deve estar um critério de melhor desempenho. [...] A aplicação do princípio da subsidiariedade para o presente caso nos levaria a identificar na autoridade municipal, em tese, a autoridade mais qualificada para exercer a aludida fiscalização, desde que efetivamente amparada e municiada pelas instâncias superiores.

Deste modo, é crucial a incidência do princípio da subsidiariedade sobre o objeto da competência legislativa municipal – interesse local – par fins de indicar se determinada matéria pode ser tratada pelo Município com eficiência.

3.5 A competência suplementar do Município

É importante frisar que o artigo 24 da Constituição Federal, ao enumerar as matérias de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, não contemplou os Municípios.

Isto não significa que estes estejam excluídos da concorrência, já que lhes fora dada competência para legislar de modo suplementar, nos moldes do art. 30, II, CF/88.

Nas palavras de Lucíola Maria Aquino Cabral⁴⁵:

⁴⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 176-186.

⁴⁵ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Op. cit., p. 111-112.

... os municípios exercem competências supletiva, e, apesar de não estarem inseridos no rol dos entes dotados de competência concorrente, a maioria da doutrina é assente no sentido de que a competência suplementar prevista no inciso II, do art. 30, da Constituição de 1988, é exercida exatamente em relação às matérias previstas no art. 24.

Nesse sentido, referem Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco⁴⁶:

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de se respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal suspende a eficácia desta. A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.

Sendo assim, o Município, visando atender às peculiaridades locais, pode editar leis para tratar de temas regulamentados por leis federais e estaduais, quer para complementar as normas gerais editadas pela União e pelos Estados, quer para suprir lacunas da legislação federal ou estadual, no que couber.

Não se deve olvidar que a competência suplementar também tem por base de incidência o interesse local, segundo os ensinamentos de Fernanda Dias Menezes de Almeida⁴⁷:

O próprio artigo 30, II, esclarece que a legislação municipal suplementar ocorrerá no que couber. É preciso, pois, verificar quando cabe essa legislação. Preliminarmente, diríamos que só cabe a suplementação em relação a assuntos que digam respeito ao interesse local. Nenhum sentido haveria, por exemplo, em o Município suplementar a legislação federal relativa ao comércio exterior ou relativa à nacionalidade e à naturalização. Da mesma forma, seria sem propósito que a lei municipal suplementasse a legislação estadual atinente ao funcionalismo do Estado ou à organização da Justiça estadual.

Com efeito, deve haver o interesse local para que o Município possa exercer sua competência suplementar, isto é, não há que se falar em suplementação da legislação federal ou estadual pelo Município quando a matéria não é definida como de interesse local.

⁴⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 855.

⁴⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 114.

4 O MUNICÍPIO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 modificou a posição do Município no arranjo federativo brasileiro, haja vista sua inclusão como parte integrante da Federação.

O fortalecimento do Município na Carta Política aparece no artigo 1º, ao declarar que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, e no artigo 18, ao estatuir que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

Sobre este último dispositivo normativo, Paulo Bonavides⁴⁸ afirma:

Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica.

Ocorre que alguns autores não anuem com essa modificação na estrutura federativa, isto por que o Município seria um simples componente da federação, já que resulta da divisão política de Estado-membro.

Em contrapartida, há autores que sustentam que o Município é entidade estatal integrante da Federação, constituindo uma terceira esfera governamental. Esta opção política resultou no redesenho do perfil e na ampliação das atribuições conferidas aos municípios, construindo-se, desta forma, uma federação tríplice e não dual.⁴⁹

Nas palavras de Giovani da Silva Corralo⁵⁰:

Muitas divergências têm provocado a Constituição Federal brasileira, especialmente os seus arts. 1º e 18, que consubstanciam o Município como ente integrante da Federação brasileira. [...] Ao considerar o Município um ente integrante da Federação brasileira, o ordenamento constitucional pátrio elevou o Município a uma condição antes não alcançada na história brasileira e sem similar nas constituições modernas. [...] Diante dessa inovação constitucional, há publicistas que se insurgem contra a concepção do Município como ente federado. Nessa corrente destacam-se José Nilo de Castro, José Afonso da Silva, Raul Machado Horta, Roque Antonio Carazza e Pinto Filho. Entretanto, consoante a redação pugnada pela Constituição Federal encontram-se juristas como Pinto Ferreira, Alexandre de Moraes, Hely Lopes Meirelles, Nelson Nery Costa, Dircêo Torrecillas Ramos, Janice Morbidelli, Petrônio Braz, Augusto Zimmermann, Enrique Lewandowski, Alexandre Mariotti, Mayr Godoy, Celso Bastos, Janice Helena Ferreri, Manoel Gonçalves Ferreira Filho,

⁴⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 345.

⁴⁹ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Op. cit., p. 55.

⁵⁰ CORRALO, Giovani da Silva. Op. cit., p. 153-159.

dentre outros. [...] Os Municípios, tal qual os Estados, possuem autonomias, e não a soberania, que repousa na federação. Também se encontra presente nos Municípios uma ordem jurídica local, constituída de normas jurídicas elaboradas pelo Legislativo municipal, além de um Executivo responsável pelas atribuições administrativas. Percebe-se a presença da pluralidade de ordens jurídicas e esferas governamentais autônomas, sob a égide da não centralização. Apenas não há a presença de um Judiciário local, o que não desconfigura o pluralismo existente [...]. Uma das críticas contra a participação dos Municípios brasileiros no pacto federativo advém da inexistência de participação na vontade nacional.

Nesse rumo, Dirley da Cunha Júnior⁵¹ leciona:

Entre essas pessoas políticas integrantes da Federação figuram os Municípios. De feito, é inegável a ampla autonomia que a atual Carta Magna concedeu aos Municípios. Sem embargo disso, alguns renomados autores, como José Afonso da Silva e Roque Carrazza, entendem que os Municípios, inobstante autônomos, não integrem a Federação, em razão de os mesmos não participarem da formação da vontade jurídica nacional. Ouso, contudo, divergir destes eminentes doutrinadores, com base na própria Carta Magna, que deu claras amostras de que pretendeu incluir os Municípios, assim como o Distrito Federal, no pacto federativo. Assim, não só no seu art. 10º, mas também no seu art. 18, foi incisiva a Constituição quando afirmou que os Municípios também compõem a República Federativa do Brasil. O fato de estas entidades políticas não participarem das decisões do Estado federal não obnubila aquelas características da Federação presente nos Municípios. A autonomia municipal encontra-se constitucionalmente garantida nos arts. 29 e 30 da Constituição Federal.

Embora o Município não disponha de algumas características apresentadas pela União e Estados, a exemplo de Poder Judiciário próprio e representação no Senado, referido ente é dotado de Poder Executivo e Legislativo próprios, nos termos do art. 29, I, CF/88, assim como de competências exclusivas e concorrentes.

Desta forma, os argumentos de que o ente local não é totalmente autônomo, em decorrência de certos dispositivos constitucionais não o englobarem na formação federativa, se dá em afronta a previsão expressa de que o Município é um ente federativo.

Assim, resta evidenciado que o município é pessoa jurídica constitucional, integrante da Federação brasileira e isônoma em relação aos demais entes federados, sendo titular de competências legislativas e administrativas próprias, outorgadas diretamente pela Constituição Nacional, com vista a realização de interesses locais e dos objetivos fundamentais da República.⁵²

⁵¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op. cit., p. 716-717.

⁵² SUNDFELD, Carlos Ari. Regime constitucional dos municípios. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo: Malheiros, n. 34, 1990, p. 45.

4.1 Autonomia municipal

A palavra autonomia tem sua raiz grega em *autónomos*, que quer dizer o poder de fazer as próprias leis. Trata-se, com efeito, de uma faculdade conferida ou reconhecida a uma entidade de criar suas próprias leis.

A autonomia de que cuida o Texto Constitucional atribui à União, aos Estados e Município capacidade política para eleger os seus representantes e elaborar sua própria lei orgânica; capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência; capacidade financeira para instituir e arrecadar seus tributos e aplicar suas rendas; e capacidade administrativa para organizar e gerir os seus próprios serviços.

Para Lucíola Maria Aquino Cabral⁵³:

... a autonomia de que se fala está atrelada à descentralização territorial do poder e à capacidade de gerar receitas próprias, o que permite aos entes federados definir suas prioridades independentemente das políticas traçadas pela União, estando a autonomia municipal assentada em cinco requisitos: a) capacidade de auto-organização; b) capacidade de auto-governo; c) competência legislativa própria; d) capacidade de auto-administração; e) autonomia financeira.

Não há com negar que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a autonomia do Município restou alicerçada no seu poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração.

A propósito, merece registro a observação de Dirley da Cunha Júnior⁵⁴:

... a Constituição Federal assegura aos Municípios plena autonomia, uma vez que que lhes foi certificado o poder de se organizarem por suas próprias leis orgânicas, atendidos, apenas, os princípios da Constituição Federal [...].Garante, ademais, a capacidade de autogoverno, pela eleição direta de seus Prefeitos e Vereadores, sem a mínima possibilidade de prefeitos nomeados. Reconhece a capacidade de autolegislação, por meio da elaboração de leis sobre as matérias de suas competências. E, finalmente, confere a capacidade de auto-administração, pela possibilidade que têm os Municípios de, diretamente, organizarem e desempenharem as suas próprias atividades ou funções administrativas; como prestar os serviços públicos de interesse local; exercer o poder de polícia administrativa; cuidar de seus servidores, etc., sem falar na capacidade que têm os Municípios de instituírem e arrecadarem seus tributos [...].

O poder de autogoverno, nos termos do art. 29, I, CF/88, compreende na possibilidade de o Município estruturar os seus próprios poderes legislativo e executivo. O Poder Executivo tem como titular o Prefeito, investido no cargo, por meio do voto popular, para um mandato de 4 (quatro) anos, enquanto que o Poder Legislativo é constituído por

⁵³ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Op. cit., p. 69.

⁵⁴ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op. cit., p. 720.

Vereadores, investidos de mandato específico de 4 (quatro) anos a ser exercido na Câmara Municipal .

O poder de auto-organização, nos termos do art. 29, *caput*, da CF/88, implica na possibilidade de o Município elaborar a sua Lei Orgânica – norma jurídica que define os contornos do ordenamento jurídico municipal, em observância aos princípios da Constituição Federal e das constituições estaduais.

Já, o poder de autoadministração conferido ao Município refere-se, prioritariamente, à administração própria, à organização/prestação dos serviços públicos locais, como o transporte coletivo urbano e ordenação do território municipal (art. 30, V e VIII da CF/88), e à persecução do interesse local.

De acordo com Giovanni da Silva Corralo⁵⁵:

A Constituição Federal de 1988 definiu, ainda, um plexo de autonomia às Municipalidades: (a) autonomia-organizatória – engloba a construção da sua Constituição local, denominada lei orgânica, nos termos do art. 29 da CF, observando-se as normas de repetição obrigatória; (b) autonomia política – compreende tanto a eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores pelos cidadãos locais, como, também, a organização das funções do Executivo e do Legislativo, além da definição das situações ensejadoras da cassação de mandato dos agentes políticos locais, respectivos procedimentos e incompatibilidades no exercício do mandato eletivo; (c) autonomia administrativa – tem como fundamento legal o art. 30 da CF, cabendo ao Município tudo o que diga respeito ao interesse local, onde têm relevo a organização e funcionamento dos serviços públicos, da polícia administrativa, do fomento ao setor social e econômico e da intervenção direta e indireta na economia e demais setores regulados, além da estruturação da própria Administração Pública a fim de dar cabo dessas atividades administrativas; (d) autonomia legislativa – capacidade dos Municípios de construir seu sistema normativo municipal com base na lei orgânica municipal, que se encontra no ápice desse sistema, utilizando-se das espécies legislativas do art. 59 da CF, de acordo com o interesse local disposto nos incisos I e II do art. 30 do texto constitucional; (e) autonomia financeira – poder tributário de instituir tributos próprios (impostos, taxas e contribuições), nos termos constitucionais e infraconstitucionais, como, também, de aplica-los autonomamente, juntamente com as transferências constitucionais, resguardando-se os mínimos constitucionais provenientes de impostos e transferências de 25% em educação e de 15% em saúde. Essa autonomia também abrange a construção de leis orçamentárias – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

Assim, no tocante à autonomia financeira, cabe aos Municípios instituir e arrecadar taxas, impostos e contribuições de incidência local, tais como: imposto sobre propriedade predial e territorial urbana, imposto sobre a transmissão *inter vivos* de bens imóveis e sobre os

⁵⁵ CORRALO, Giovanni da Silva. **O Poder Legislativo Municipal: aportes teóricos e práticos para compreensão e o exercício da função parlamentar nas câmaras de vereadores**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 26.

serviços de qualquer natureza, taxas de luz, água, dentro outros serviços prestados pela municipalidade, contribuição de melhoria, contribuição para o custeio de iluminação pública.

De outra banda, a repartição de receitas tributárias estabelecida nos artigos 154, 157, 158 e 159 da Carta Magna configura componente essencial da autonomia, visto que os entes federativos passaram a dispor de receitas próprias - notadamente pela transferência de receitas tributárias em benefício dos entes periféricos, arcando com as suas atribuições constitucionais.

5 COMPETÊNCIA MUNICIPAL: ANÁLISE DO ESTATUTO DA SEGURANÇA BANCÁRIA DE FORTALEZA

Já se pôde ver anteriormente que o ordenamento constitucional adotou o regime da repartição de competências, por meio do qual à União são reservados assuntos de interesse geral, aos Estados os temas de interesse regional, e aos Municípios os de interesse local.

Ademais, não restou enumerado pelo constituinte um rol de competências locais, o que, na prática, se mostrou uma sábia decisão, porque a vida cotidiana na cidade faz surgir situações impossíveis de serem antevistas e indicadas.⁵⁶

Nos últimos anos, ante a maior ocupação das cidades e a massificação/intensificação das relações humanas, surgiu uma enormidade de questões de interesse local que tem sido objeto de disciplinamento por inúmeros municípios brasileiros, como a segurança bancária no contexto de escalada violência.

Na cidade de Fortaleza, por exemplo, o elevado índice de criminalidade e a recorrente investida de assaltantes aos usuários, clientes, empregados e prestadores de serviço das agências bancárias impulsionaram o poder público, no decorrer do ano de 2012, à adoção de medidas destinadas a melhoria das condições de segurança dos estabelecimentos, por meio da edição da Lei Municipal nº 9.910/12, instituidora do Estatuto de Segurança Bancária de Fortaleza.

Ocorre que aludido instrumento normativo teve sua constitucionalidade questionada, em sede de ação ordinária nº 0045972-31.2012.8.06.0001, tramitada na 8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza, pela Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), uma vez que o Município teria extrapolado sua competência constitucional, prioritariamente, por ter usurpado competência da União, ao adentrar nas questões relacionadas à política de crédito, câmbio, segurança e transporte de valores ou temas atinentes ao sistema financeiro.

Pela análise do Estatuto da Segurança Bancária de Fortaleza, revela-se a inexistência de inconstitucionalidades materiais ou formais na maioria de seus dispositivos.

⁵⁶ FILHO, Juraci Mourão Lopes. Op. cit., p. 299.

5.1 A segurança bancária e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

A Constituição Federal, nos artigos 30, I, II e 182⁵⁷, conferiu, respectivamente, ao Município: 1) autonomia para dispor sobre a criação de normas de interesse local; 2) competência legislativa para suplementar, no que couber, as legislações federal e estadual, no que não lhas contravir; 3) competência para regular questões relacionadas às políticas urbanas atinentes a melhorar a qualidade de vida da população.

Diante desses parâmetros constitucionais, o Supremo Tribunal Federal (STF) já consolidou entendimento no sentido de que os municípios detêm plena competência constitucional para legislar sobre matérias de segurança bancária e de atendimento ao consumidor bancário e para suplementar a legislação federal, inclusive no que toca com a edição de normas referentes à segurança e conforto em agências bancárias, conforme mostra as ementas a seguir:

CONSTITUCIONAL. BANCOS: PORTAS ELETRÔNICAS: COMPETÊNCIA MUNICIPAL. C.F., art. 30, I, art. 192. I. - Competência municipal para legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município: exigência, em tais edificações, de certos componentes. Numa outra perspectiva, exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados ao atendimento do público, para segurança das pessoas. C.F., art. 30, I. II. - R.E. conhecido, em parte, mas improvido. (STF - RE: 240406 RS, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 25/11/2003, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 27-02-2004 PP-00038 EMENT VOL-02141-05 PP-01006)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR. MUNICÍPIOS. ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. SEGURANÇA. INTERESSE LOCAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. Esta Corte, em diversos precedentes, firmou entendimento no sentido de que se insere na competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da Constituição Federal) dispor sobre medidas referentes à segurança, conforto e rapidez no atendimento aos usuários de serviços bancários, tais como, por exemplo: estabelecer tempo de atendimento ao público, determinar a instalação de sanitários em agências bancárias e equipamentos de segurança, como portas de acesso ao público. Agravo regimental desprovido. (STF - AI: 536884 RS, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 26/06/2012, Segunda Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-158 DIVULG 10-08-2012 PUBLIC 13-08-2012)

A jurisprudência reconhece que os Municípios podem editar legislação própria, com fulcro na autonomia constitucional que lhes é inerente (art. 30, I, II, CF/88), para fins de

⁵⁷ Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (a exemplo de portas eletrônicas e câmeras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou colocação de bebedouros.⁵⁸

Com efeito, embora caiba à União editar leis complementares dispendo sobre o sistema financeiro nacional (artigos 22, VII, 48, XIII, e 192 da Constituição Federal de 1988⁵⁹), isso não inibe a competência dos Municípios para, mesmo em se tratando de serviços prestados por instituições financeiras, editar normas de interesse local, relacionadas à proteção do consumidor e à qualidade dos serviços prestados.

A Lei Municipal, segundo o STF, pode fazer exigências quanto ao funcionamento das agências bancárias, editando normas em prol dos usuários dos serviços bancários com desígnio de lhes propor mais segurança e comodidade, desde que no exercício de tal ofício legislante não haja interferência à atividade financeira da instituição.⁶⁰

⁵⁸ 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. (STF - AI-AgR: 347717 RS, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 31/05/2005, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 05-08-2005 PP-00092 EMENT VOL-02199-06 PP-01098)

⁵⁹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...] VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...] XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

⁶⁰ ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS - COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS AGÊNCIAS, SANITÁRIOS PÚBLICOS E BEBEDOUROS - INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL - RECURSO IMPROVIDO. - O Município dispõe de competência, para, com apoio no poder autônomo que lhe confere a Constituição da República, exigir, mediante lei formal, a instalação, em estabelecimentos bancários, de sanitários ou a colocação de bebedouros, sem que o exercício dessa atribuição institucional, fundada em título constitucional específico (CF, art. 30, I), importe em conflito com as prerrogativas fiscalizadoras do Banco Central do Brasil. Precedentes. (STF - AI-AgR: 614510 SC, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 13/03/2007, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-042 DIVULG 21-06-2007 PUBLIC 22-06-2007 DJ 22-06-2007 PP-00052 EMENT VOL-02281-13 PP-02640 RT v. 96, n. 865, 2007, p. 136-139)

Nessa perspectiva, Juraci Mourão Lopes Filho⁶¹ aduz:

De fato, o labor amplo e principal dos bancos é submetida a normas federais e ao controle do Banco Central do Brasil. Sobre ela não pode o Município versar justamente porque essa atividade apresenta um emaranhado de causas e concausas que extravasam o território Municipal e tocam não só os indivíduos de um específico Município. Mas naquele aspecto autônomo que diz respeito aos munícipes de maneira preponderantemente e imediata, surtindo seus principais efeitos no âmbito local, pode haver normatização municipal. E não só o tempo de espera na fila se insere nessa categoria, também a disponibilização de equipamentos que garantem conforto, comodidade e segurança [...].

O assunto ora abordado não trata de questões econômicas de competência exclusiva da União, mas sim de temas relacionados à localidade, uma vez que os munícipes se beneficiarão diretamente de um atendimento bancário mais seguro.

5.2 A (in)constitucionalidade da Lei Municipal nº 9.910/12

A Lei Municipal nº 9.910, de 25 de junho de 2012, instituidora do Estatuto da Segurança Bancária do Município de Fortaleza, visa propiciar melhores condições de segurança para os usuários, clientes, empregados e prestadores de serviços das instituições bancárias, em combate à violência e a criminalidade nos estabelecimentos situados na Capital.⁶²

Desta forma, à luz dos precedentes do STF *supra* colacionados, tem-se que a matéria abordada no Estatuto da Segurança Bancária está inserida na competência da municipalidade, uma vez que se refere à segurança que os estabelecimentos bancários devem adotar para proteger todos que ali transitam – usuários e funcionários -, e não à matéria financeira ou monetária, esta sim, de competência federal.

A matéria incide perfeitamente no interesse local, qual seja: proteger o cidadão e a segurança das agências bancárias situadas na cidade, em garantia ao bem-estar de seus habitantes, que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições financeiras, não se sujeitando exclusivamente à lei federal.

Nada obstante, a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) impugna a Lei Municipal nº 9.910/12, via ação ordinária nº 0045972-31.2012.8.06.0001, a tramitar na 8ª

⁶¹ FILHO, Juraci Mourão Lopes. Op. cit., p. 301.

⁶² Art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.910/2012 - Aplicam-se aos estabelecimentos bancários e financeiros localizados no Município de Fortaleza as regras de segurança contidas nesta Lei, que tem por finalidade propiciar melhores condições de segurança para clientes, usuários e funcionários dessas instituições.

Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza, aludindo que o instrumento normativo padece de inconstitucionalidade por vício de iniciativa; usurpação da competência da União (Lei nº 7.120/83); violação dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade nas sanções/medidas impostas.

5.2.1 Inconstitucionalidade formal⁶³

A finalidade da Lei Municipal nº 9.910/12 é somente proteger o cidadão e a segurança das agências bancárias situadas na cidade de Fortaleza, garantindo o bem-estar de seus habitantes, não acarretando aumento de despesas do Poder Executivo local, visto que impõe obrigações às instituições financeiras e não ao Município.

Destarte, o vício legislativo levantado pela FEBRABAN no processo nº 0045972-31.2012.8.06.0001 não merece acolhida, pois da análise do instrumento normativo não se pode depreender qualquer implicação direta ou indireta na estrutura organizacional e orçamentária da administração pública, isto é, a lei não cria diretamente cargos, órgãos, ou encargos para administração pública, nem regula diretamente a prestação de serviço pelo Poder Público e tampouco gera diretamente qualquer despesa para administração.

Assim, não há dúvidas, por força dos artigos 7º, inciso I, inciso II, 27, *caput*, XI, XVIII, e 76, III da Lei Orgânica do Município c/c os artigos 34, inciso I, 38, inciso III da Constituição do Estado do Ceará⁶⁴ e 30, inciso I, inciso II, da Constituição Federal, que a Lei

⁶³ Segundo Luís Roberto Barroso “Ocorrerá inconstitucionalidade formal quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico”. BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 48. Já para Luiz Guilherme Marinoni “A inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação de regra de competência ou na desconsideração de requisito procedimental. O procedimento para a produção de lei ordinária e de lei complementar compreende iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação”. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 777.

⁶⁴ Lei Orgânica do Município de Fortaleza, Art. 7º - Compete ao Município: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

[...]

Art. 27 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente:

XI - criar, estruturar e conferir atribuições aos auxiliares diretos do Prefeito e órgão da administração municipal;

[...]

XVIII - instituir penalidades administrativas.

Art. 76 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

nº 9.910/12, aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo prefeito, é legítima, já que referida norma não adentra nas questões relativas à competência privativa do Chefe do Executivo, elencadas no artigo 40, § 1º, I e IV da Lei Orgânica do Município de Fortaleza e no artigo 60, § 2º, “b” e “d” da Constituição do Estado do Ceará.⁶⁵

Em caso análogo, o STF já entendeu que não há na Lei Municipal qualquer norma que interfira na organização e atuação do Poder Executivo, pois obrigam apenas as instituições financeiras a instalarem, em suas agências, dispositivos de segurança, não impondo qualquer determinação de fiscalização por parte do Poder Executivo.⁶⁶

[...] III - sancionar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara Municipal e expedir os regulamentos para a sua fiel execução;

Constituição do Estado do Ceará, Art. 34. Compete à Câmara Municipal: I - legislar sobre matérias do peculiar interesse do Município;

[...]

Art. 38. As competências dos Prefeitos devem constar da Lei Orgânica do Município, incluídas, dentre outras, as seguintes:

[...]

III - sancionar e promulgar as leis aprovadas pela Câmara Municipal;

⁶⁵ Lei Orgânica do Município de Fortaleza, art. 40, § 1º: São da iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta autárquica ou aumento de remuneração de seus membros;

[...]

IV - criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública.

Constituição do Estado do Ceará, art. 60, §2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as Leis que disponham sobre: [...]

b) organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal, da administração direta, autárquica e fundacional;

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.

⁶⁶ RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL. ESTABELECIMENTOS PORTADORES DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. INSTALAÇÃO DE PAINEL OPACO ENTRE OS CAIXAS E OS CLIENTES EM ESPERA. PREQUESTIONAMENTO. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADE BANCÁRIA. INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL. VÍCIO DE INICIATIVA. REEXAME DA LEGISLAÇÃO LOCAL. [...] Decisão: Cuida-se de recurso extraordinário interposto pela FEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS BANCOS - FEBRABAN com fulcro no art. 102, III, a, da Constituição Federal de 1988, em face de v. acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que julgou improcedente Ação Direta de Inconstitucionalidade cujo objeto é a Lei municipal n. 1.933/09 que dispõe sobre a instalação de painel opaco ente os caixas e os clientes em espera em todas as agências bancárias, em estabelecimentos portadores de serviços bancários, em lotéricas, agências do correio e instituições financeiras localizadas no Município de Santa Cruz das Palmeiras e dá outras providências. [...] Em suas razões recursais, o recorrente aponta violação aos artigos 1º, 2º, 5º, II, XXXVI, LIV, LV e § 2º, 18, 30, II, 37, II e X, 48, XII, 61, § 1º, II, “a”, “b”, e “e”, e 144, § 8º, da Constituição Federal, sustentando, em síntese, que houve usurpação de competência da União para legislar sobre segurança bancária, e que a referida legislação municipal seria de iniciativa privativa do Chefe do poder Executivo, porquanto a Lei nº 1.933/2009, do Município de Santa Cruz das Palmeiras/SP, que teve seu processo de elaboração iniciado por vereador, determina implicitamente a realização de atos ou medidas de execução governamental na medida em que caberá ao Executivo a fiscalização do cumprimento da lei por parte das instituições bancárias e a aplicação das penalidades, em caso de descumprimento (fl. 250). [...] Saliento, ainda, que o Tribunal *a quo* enfatizou, *verbis*: (...) O que faz a Lei nº 1.933/2009, do Município de Santa Cruz das Palmeiras, é obrigar os citados estabelecimentos a instalar painel opaco entre os caixas e os clientes em espera em todas as agências bancárias, em estabelecimentos portadores de serviços bancários, em

5.2.2 Inconstitucionalidade material⁶⁷

A propósito, é oportuno registrar que os Municípios da Federação não possuem competência para legislar sobre a política de segurança dos bancos e demais instituições financeiras, sobretudo levando em conta as disposições da Lei Federal nº 7.102/83, que tratam de requisitos e aspectos relacionados aos padrões básicos do sistema de segurança dos estabelecimentos bancários.

Ocorre que o STF sedimentou o entendimento segundo o qual o Município, por força da autonomia que lhe foi conferida pelo artigo 30, I, II da Carta Política de 1988, pode editar legislação própria com o escopo de assegurar o regular desenvolvimento dos serviços bancários, tomando por base o interesse local, sem que se configure usurpação da competência legislativa federal.

Por esse raciocínio, o Estatuto da Segurança Bancária de Fortaleza apresenta-se como instrumento inovador, demonstrando a preocupação da Câmara Municipal no combate à violência advinda de ataques criminosos às instalações bancárias situadas na Capital.

Apesar do reconhecimento da legalidade da atuação do Município de Fortaleza em relação ao tema, impende verificar minuciosamente se a Lei nº 9.910/12 rege, exclusivamente, acerca de assunto de interesse local, não usurpando a competência da União nos temas normatizados.

Começa-se por analisar o teor dos artigos 5º e 7º⁶⁸ da Lei Municipal nº 9.910/12, que determinam: (a) proibição dos vigilantes realizarem qualquer outra atividade senão a de

lotéricas, agências do correio e instituições financeiras localizadas no município de Santa Cruz da Palmeiras. Não se alegue, outrossim, que o diploma legislativo em tela implica despesa para o Município, e por isso a iniciativa seria do chefe do Executivo. É de se bem ver que os custos da implantação dos equipamentos recairão sobre as agências bancárias e casas lotéricas, que evidentemente os repassarão ao usuário, sem ônus, todavia, para a Administração [...]. (STF - RE: 694298 SP, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 29/06/2012. Data de Publicação: DJe-150 DIVULG 31/07/2012 PUBLIC 01/08/2012)

⁶⁷ Segundo Luís Roberto Barroso “A inconstitucionalidade será material quando o conteúdo do ato infraconstitucional estiver em contrariedade com alguma norma substantiva prevista na Constituição, seja uma regra ou um princípio”. BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 48. Já para Luiz Guilherme Marinoni “A inconstitucionalidade material se relaciona com o que acaba de ser dito, uma vez que tem a ver com o conteúdo da lei, ou melhor, com a não conformação do ato do legislador, em sua substância, com as regras e princípios constitucionais. Há inconstitucionalidade material quando a lei não está em consonância com a disciplina, valores e propósitos da Constituição”. SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 783.

⁶⁸ Lei Municipal nº 9.910/12, Art. 5º. É vedado aos vigilantes o exercício de qualquer outra atividade no interior da agência bancária que não seja a de segurança.

segurança; (b) os vigilantes somente poderão trabalhar portando colete à prova de bala nível III, arma de fogo e arma de fogo não letal, devendo dispor de assento apropriado e escudo de proteção; (c) tais exigências também se verificam no exercício das funções de vigilante junto a caixa eletrônicos.

Note-se que, ao ordenar que os vigilantes, quando no interior das agências bancárias, se limitem ao exercício das atribuições próprias de sua atividade, a lei não está restringindo o direito individual do cidadão que almeja exercer a atividade de vigilância, mas sim preservando a incolumidade física dos profissionais que prestam o serviço de segurança armada *in loco*.

Em verdade, os dispositivos não usurpam a competência da União inserida no art. 22, incisos I e XVI, da CF/88⁶⁹, sendo comandos dirigidos às instituições bancárias para que assegurem que não haverá desvio dos profissionais de segurança privada para outras atividades à sua função, em respeito aos preceitos da Lei Federal nº 7.102/83, notadamente, art. 10, incisos I e II⁷⁰.

Neste aspecto, a legislação municipal nada mais fez do que suplementar, nos moldes do artigo 30, II, da CF/88, a Lei nº 7.102/83 sobre segurança privada, dando maior segurança aos vigilantes e, por consequência, aos usuários – não fixa normas gerais para o exercício da profissão de vigilante.

Em sequência, atente-se para o teor do artigo 9º da Lei Municipal nº 9.910/12 que versa sobre as operações de carga e descarga de valores, nas agências bancárias, por meio de carros-fortes, ordenando que: (a) que tais operações sejam feitas em local protegido e apropriado no interior do estabelecimento; (b) proibir que ocorram no horário de funcionamento das agências, procedendo-se ainda ao isolamento físico da área a fim de

Parágrafo Único - O trabalhador de que trata o caput deste artigo deverá usar colete a prova de bala nível 03, portar arma de fogo e arma não letal autorizada, além de dispor de assento apropriado e escudo de proteção.

Art. 7º. É obrigatória a presença de vigilante armado nas dependências onde funcionem terminais de autoatendimento, durante o período em que esses equipamentos estejam em funcionamento, especialmente no horário compreendido das 20h (vinte horas) às 6h (seis horas).

Parágrafo Único - Os vigilantes deverão usar colete a prova de bala nível 03, portar arma de fogo e arma não letal autorizada, além de dispor de assento apropriado e escudo de proteção.

⁶⁹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
[...]

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

⁷⁰ Lei nº 7.102/83, Art. 10. São considerados como segurança privada as atividades desenvolvidas em prestação de serviços com a finalidade de (Redação dada pela Lei nº 8.863, de 1994):

I - proceder à vigilância patrimonial das instituições financeiras e de outros estabelecimentos, públicos ou privados, bem como a segurança de pessoas físicas;

II - realizar o transporte de valores ou garantir o transporte de qualquer outro tipo de carga.

garantir a incolumidade física dos vigilantes; (c) as agências que disponham de área de estacionamento próprio deverão destinar área específica para esta finalidade, não podendo distar mais de dez metros do estabelecimento, a fim de melhorar o acesso e ampliar a segurança aos vigilantes e demais cidadãos; (d) as operações de carga e descarga de valores, nas agências bancárias, por meio de carros-fortes deverão ser comunicadas à Polícia Militar, Polícia Civil e demais órgãos de segurança.⁷¹

O § 3º do art. 9 da Lei nº 9.910/12, ao obrigar aos bancos a comunicar às forças de segurança os horários das operações de carga e descarga de valores, padece de inconstitucionalidade, pois transfere das instituições financeiras, para os órgãos de segurança pública, parcela da responsabilidade pela segurança privada das operações de transporte de valores, em dissonância com o artigo 3 da Lei Federal nº 7.102/83⁷².

No tocante aos §§ 1º e 2º do art. 9º, que estabelece condições de tempo e lugar para as operações de carga e descarga de valores, não se vislumbra qualquer ofensa às competências privativas da União insculpidas nos artigos 22, VI, VII e 48, XIII, da CF/88⁷³, já que estão inseridas no âmbito da competência municipal garantida no art. 30, I, da Carta Magna.

⁷¹ Lei Municipal nº 9.910/12, Art. 9º. A carga e a descarga de valores executadas por empresas que operam carros-fortes junto aos equipamentos econômicos, financeiros e comerciais, no âmbito deste Município, serão feitas, obrigatoriamente, em local protegido e apropriado no interior do estabelecimento.

§ 1º As operações de abastecimento e recolhimento dos carros-fortes só poderão acontecer quando clientes e usuários não estiverem no recinto da operação, devendo haver isolamento físico da área, a fim de garantir a incolumidade física dos vigilantes.

§ 2º Os estabelecimentos que possuírem área de estacionamento próprio deverão destinar área específica para essa finalidade, não podendo distar mais de 10m (dez metros) do estabelecimento objeto da operação, de forma a propiciar o melhor acesso e ampla segurança aos vigilantes e demais cidadãos.

§ 3º Os horários das operações mencionadas no caput deste artigo deverão ser comunicados à Polícia Militar, Polícia Civil e demais órgãos de segurança.

⁷² Lei Municipal nº 7.102/83, Art. 3º. A vigilância ostensiva e o transporte de valores serão executados:

I - por empresa especializada contratada; ou (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995)

II - pelo próprio estabelecimento financeiro, desde que organizado e preparado para tal fim, com pessoal próprio, aprovado em curso de formação de vigilante autorizado pelo Ministério da Justiça e cujo sistema de segurança tenha parecer favorável à sua aprovação emitido pelo Ministério da Justiça. (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995)

Parágrafo único. Nos estabelecimentos financeiros estaduais, o serviço de vigilância ostensiva poderá ser desempenhado pelas Polícias Militares, a critério do Governo da respectiva Unidade da Federação. (Redação dada pela Lei 9.017, de 1995)

⁷³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...] XIII- matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

Já no que se refere à obrigação do art. 9º, *caput*, de que a carga e descarga de valores seja obrigatoriamente realizada no interior do estabelecimento, observa-se que à imposição não pode ser estendida para toda e qualquer agência, visto que há agências situadas no interior de *shoppings* e prédios coletivos, que não dispõem de acesso ao veículo (carro-forte).

Prosseguindo com a análise do Estatuto da Segurança Bancária de Fortaleza, vê-se que o art. 4º, e seus incisos⁷⁴, são constitucionais, ao criar, nas agências e nos postos de atendimento instalados na Capital, as condições mínimas de segurança para os usuários, clientes e empregados, buscando zelar por sua incolumidade física, aprimorando o controle do fluxo de pessoas no interior das agências bancárias e tornando eficaz o sistema de monitoramento e identificação dos criminosos.

⁷⁴ Lei Municipal nº 9.910/12, Art. 4º. Sem prejuízo de outros equipamentos, cada unidade de atendimento das instituições bancárias deverá dispor de:

I - porta eletrônica de segurança individualizada, em todos os acessos destinados ao público, incluído o espaço de autoatendimento, provida de:

- a) detector de metais;
- b) travamento e retorno automático;
- c) vidros laminados e resistentes ao impacto de projéteis oriundos de armas de fogo de grosso calibre;
- d) abertura ou janela para entrega, ao vigilante, do metal detectado;
- e) recuo após a fachada externa para facilitar o acesso, com armário de portas individualizadas e chaveadas para guarda de objetos de clientes;

II - vidros laminados resistentes a impactos e a disparos de arma de fogo, nas fachadas externas no nível térreo e nas divisórias internas das agências e postos de serviços bancários no mesmo piso, os quais deverão possuir:

- a) composição por lâminas de cristais interligados;
- b) película apropriada para a retenção de estilhaços;
- c) nível de proteção III ou III-A, de acordo com a norma internacional de blindagem.

III - sistema de monitoração e prevenção eletrônicos de imagens, em tempo real, através de circuito interno de televisão, interligado com central de controle fora do local monitorado, com:

- a) câmeras com sensores capazes de captar imagens em cores, com resolução de qualidade técnica hábil a permitir a nítida identificação de assaltantes, criminosos e suspeitos, instaladas em todos os acessos destinados ao público, em todos os caixas e locais de acesso aos mesmos, na sala dos terminais de autoatendimento e em áreas onde houver guarda e movimentação de numerário no interior do estabelecimento, bem como nas calçadas externas, num raio de 10m (dez metros) da frente da agência e de caixas eletrônicos, e na área de estacionamento, se houver;
- b) equipamento que permita gravação simultânea e ininterrupta das imagens geradas por todas as câmeras do estabelecimento durante o horário de atendimento externo e quando houver movimentação de numerário no interior do estabelecimento;
- c) gravação simultânea permanente e ininterrupta das imagens de todas as câmeras, de forma que se tenha sempre armazenadas no equipamento de controle as imagens das últimas 24 (vinte e quatro) horas;
- d) equipamento de gravação de caixa de proteção e instalação em local que não permita sua violação ou remoção através de utilização de arma de fogo, ferramentas ou instrumento de utilização manual;
- e) equipamento com alimentação de emergência capaz de mantê-lo operante por, no mínimo, 2 (duas) horas no caso de estabelecimentos de atendimento convencional;

IV - divisórias opacas e com altura de 2m (dois metros) entre os caixas, inclusive nos eletrônicos, para garantir a privacidade dos clientes durante suas operações bancárias;

V - biombos ou estrutura similar com altura de 2m (dois metros) entre a fila de espera e a bateria de caixas das agências, bem como na área dos terminais de autoatendimento, cujos espaços devem ser observados pelos vigilantes e controlados por câmeras de filmagem, visando impedir a visualização das operações bancárias de terceiros.

A seu turno, não apresentam vícios constitucionais os artigos 6º, 7º e 8º da Lei nº 9.910/12⁷⁵, ao garantir maior segurança ao serviço prestado à população por meio de caixas eletrônicos, exigindo a presença de vigilante armado nas dependências dos terminais remotos de autoatendimento bancário em funcionamento.

Importante saber, ainda, que o art. 3º, § 1º, do Estatuto da Segurança Bancária⁷⁶ é inconstitucional, ao impor aos estabelecimentos financeiros a instalação de Bloqueador de Sinais de Radiocomunicações (BSR), em suas agências e postos de atendimento, por usurpar a competência da União para legislar sobre telecomunicação, na forma dos artigos 22, IV e 48, XII da CF/88⁷⁷.

Em contrapartida, o art. 3º, *caput*, da Lei nº 9.910/12⁷⁸ não padece de inconstitucionalidade, uma vez que a limitação ao uso de aparelho de celular se dirige somente ao usuário do serviço bancário quando dentro da agência, visando fomentar o nível de proteção e segurança aos próprios clientes dos serviços bancários.

Portanto, sustenta-se que o Estatuto Municipal da Segurança Bancária é norma constitucional de competência legislativa do Município, nos termos do artigo 30, I e II, da Constituição Federal de 1988, não padecendo de nenhuma inconstitucionalidade formal ou material, com exceção apenas das inconstitucionalidades verificadas no § 1º, do art. 3º (bloqueadores de celular); § 3º, do art. 9º (obrigatoriedade de comunicação prévia à Polícia Militar, Polícia Civil e demais órgãos de segurança, dos horários das operações de carga e descarga de valores por carros-fortes); art. 9º, *caput* (eximir de obrigatoriedade de que a carga

⁷⁵ Lei Municipal nº 9.910/12, Art. 6º. As instituições financeiras públicas e privadas terão a incumbência de prover a segurança de seus caixas eletrônicos, bancos 24 Horas e outros equipamentos assemelhados.

Art. 7º. É obrigatória a presença de vigilante armado nas dependências onde funcionem terminais de autoatendimento, durante o período em que esses equipamentos estejam em funcionamento, especialmente no horário compreendido das 20h (vinte horas) às 6h (seis horas).

Parágrafo Único - Os vigilantes deverão usar colete a prova de bala nível 03, portar arma de fogo e arma não letal autorizada, além de dispor de assento apropriado e escudo de proteção.

Art. 8º. As instituições responsáveis pelos equipamentos de que trata este capítulo deverão instalar sistema de vídeo monitoramento e gravação eletrônico de imagens, em tempo real, através de circuito interno de televisão, interligado com central de controle fora do local monitorado.

⁷⁶ Lei Municipal nº 9.910/12, Art. 3, § 1º. As instituições referidas no caput deste artigo ficam obrigadas a instalar em suas agências e postos de atendimento aparelhos bloqueadores de celular, a fim de coibir o repasse das informações relativas às rotinas e movimentações bancárias havidas no interior de suas agências.

⁷⁷ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

XII - telecomunicações e radiodifusão;

⁷⁸ Lei Municipal nº 9.910/12, Art. 3. Fica proibido o uso de aparelhos celulares no interior dos estabelecimentos bancários e similares situados no Município de Fortaleza.

e descarga de valores por carros-fortes seja efetuada no interior da agência, nos casos em que o estabelecimento não dispuser de local de entrada para o veículo).

Exemplo jurisprudencial confirma essa tese:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL. ESTABELECIMENTOS PORTADORES DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. INSTALAÇÃO DE PAINEL OPACO ENTRE OS CAIXAS E OS CLIENTES EM ESPERA. PREQUESTIONAMENTO. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADE BANCÁRIA. INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE. INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA [...]. 3. 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 Março 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). [...] 5. Recurso extraordinário a que se nega seguimento. Decisão: Cuida-se de recurso extraordinário interposto pela FEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS BANCOS - FEBRABAN com fulcro no art. 102, III, a, da Constituição Federal de 1988, em face de v. acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que julgou improcedente Ação Direta de Inconstitucionalidade cujo objeto é a Lei municipal n. 1.933/09 que dispõe sobre a instalação de painel opaco ente os caixas e os clientes em todas as agências bancárias, em estabelecimentos portadores de serviços bancários, em lotéricas, agências do correio e instituições financeiras localizadas no Município de Santa Cruz das Palmeiras e dá outras providências. [...] Ademais, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE n. 610.221-RG, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 20.08.10, reafirmou a jurisprudência desta Corte no sentido de que 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. Nesse sentido, AC n. 1.124-MC, Relator o Ministro Março 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. 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; AI n. 574.296-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJ 16.06.06; RE n. 254.172-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, 2ª Turma, DJe de 23.09.11; e AI n. 347.717-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJ de 05.08.05 [...]. (STF - RE: 694298 SP, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 29/06/2012, Data de Publicação: DJe-150 DIVULG 31/07/2012 PUBLIC 01/08/2012)

Dáí afirmar que não há, de maneira geral, qualquer exorbitância do legislador municipal, uma vez que se trata de assunto de interesse local – proteção aos usuários, clientes, empregados e prestadores de serviços das instituições bancárias instaladas no território do município de Fortaleza.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo é um fenômeno histórico, político-econômico, cultural e jurídico de repartição de competências legislativas e administrativas entre os entes políticos do Estado.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 firmou a passagem de um federalismo centralizado, herdado de regimes autoritários, para uma forma de federalismo cooperativo ou de equilíbrio, no qual as competências dos entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estão partilhas de modo complexo, mediante o critério vertical e horizontal (competências privativas, comuns e concorrentes).

Em verdade, o texto constitucional trouxe expressamente: 1) as competências materiais e legislativa privativa da União (arts. 21 e 22); 2) a competência remanescente dos Estados-membros (art. 25, § 1º); 3) a competência municipal para assuntos de interesse local, poderes tanto para legislar e administrar quanto para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30); 3) a competência concorrente, onde mais de um ente político atua de modo conjunto – tanto na competência administrativa (art. 23), como na legislativa (art. 24).

A partir da CF/88, verificou-se que os Municípios foram elevados a entes federados, passando a integrar a República Federativa do Brasil, com capacidade para se auto-organizar e se autoadministrar; e a autonomia municipal está consubstanciada na competência legislativa para tratar de assuntos de interesse local tanto a título privativo (art. 30, I, da CF/88) quanto suplementar (art. 30, II, da CF/88).

Ocorre que há uma amplitude e uma indeterminação conceitual - expressões “no que couber” e “interesse local” - conferida pela Carta Magna à competência municipal, que dá espaço para uma atuação mais equânime entre os entes federativos, notadamente aos Municípios, diante da constante mutabilidade de interesses dos seus habitantes.

Desta forma, ante a opção do constituinte em não enumerar um rol de competências locais, o Supremo Tribunal Federal vem declarando a constitucionalidade de normas municipais que versam sobre assuntos diferentes daqueles tradicionalmente acometidos aos Municípios, a exemplo do tema da segurança bancária, a desempenhar um papel ativo na vida institucional brasileira.

Neste cenário, ganha relevo a incidência do princípio da subsidiariedade na interpretação da norma de competência legislativa do Município, que prioriza pela atuação do poder local, afigurando-se subsidiário o agir do poder central, mais longínquo, para fins de determinar os interesses da comunidade local.

Por fim, à luz de tais considerações, mostrou-se que a matéria disposta na Lei Municipal nº 9.910/12 foi instituída para fins de proteger o cidadão e a segurança das agências bancárias de Fortaleza, garantindo o bem-estar de seus habitantes, tratando-se de norma de competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal de 1988.

Ademais, restou analisado a constitucionalidade material e formal do Estatuto da Segurança Bancária de Fortaleza (Lei nº 9.910/12), regulamentado por 16 (dezesesseis) artigos, chegando-se à conclusão de que não houve usurpação de competência da União (com exceção do § 1º, do art. 3º; do § 3º, do art. 9º; do *caput*, art. 9º), visto que respeita o interesse local do Município, relativo à proteção do consumidor, o que não se confunde com as atividades-fim das instituições financeiras.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ALVES, Francisco de Assis Aguiar. **A autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos Municípios**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano IV, n. 4 e ano V, n. 5, 2003-2004. p. 527-581. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/05.pdf>> Acesso em: 07 fev. 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____. José Alfredo de Oliveira. **O Princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BASTOS, Celso Seixas Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Do Advogado, 2004.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e Federalismo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Lei Federal n.º 7.102 de 1983. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de jun. 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7102.htm> Acesso em: 13 de julho de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 104.** Requerente: Governador do Estado de Rondônia. Recorrido: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 04 de junho 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>> Acesso em: 22 de agosto de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n° 347717.** Agravante: Banco Bamerindus do Brasil S/A. Agravado: Município de Canoas. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 25 de maio de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>> Acesso em: 14 de março de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n° 614510.** Agravante: Banco Mercantil do Brasil S/A. Agravado: Município de Blumenau. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 13 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>> Acesso em: 14 de março de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n° 536884.** Agravante: Banco ABN AMRO Real S/A. Agravado: Município de Passo Fundo. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 26 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>> Acesso em: 14 de março de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n° 694298.** Agravante: FEBRABAN. Agravado: Município de Santa Cruz das Palmeiras. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 04 de setembro 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>> Acesso em: 14 de março de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n° 240406.** Recorrente: FEBRABAN. Recorrido: Município de Igrejinha. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 25 de novembro 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>> Acesso em: 14 de março de 2015.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Competências Constitucionais dos Municípios para legislar sobre meio ambiente: a efetividade das normas ambientais.** Curitiba: Letra da Lei, 2008.

_____. Lucíola Maria de Aquino. **Autonomia Municipal e Desenvolvimento Econômico Municipal.** São Paulo: Fiuza, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CEARÁ. Constituição do Estado. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 05 de outubro de 1989. Disponível em:
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70432/CE_Ceara.pdf?sequence=1>
Acesso em: 18 julho 2015.

_____. Tribunal de Justiça. **Ação Ordinária nº 0045972-31.2012.8.06.0001**. Requerente: Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN. Requerido: Município de Fortaleza. Disponível em:
<<http://esaj.tjce.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=010004A4D0000&processo.foro=1>>
Acesso: 14 fev. 2015.

CORRALO, Giovani da Silva. **O Poder Legislativo Municipal: aportes teóricos e práticos para compreensão e o exercício da função parlamentar nas câmaras de vereadores**. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. Giovani da Silva. **Município Autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2008.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2014.

CRUZ, Gabriela Moccia de Oliveira. **A competência legislativa suplementar do Município na Constituição Federal 1988**. Tese de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica São Paulo. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/9/TDE-2012-05-30T08:21:24Z-12309/Publico/Gabriela%20Moccia%20de%20Oliveira%20Cruz.pdf> Acesso em: 25 de abril de 2015.

FILHO, Juraci Mourão Lopes. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. São Paulo: Fiuza, 2013.

FORTALEZA. Lei Orgânica do Município, de 17 de julho de 2014. Disponível em:
<<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-fortaleza-ce>> Acesso em: 18 julho 2015.

FORTALEZA. Lei nº 9.910/2012, de 25 de junho de 2012. Consolida a legislação municipal e dispõe sobre o Estatuto Municipal de Segurança Bancária e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=242700>> Acesso em: 12 julho 2015.

HACK, Érico. **Direito Constitucional: conceitos, fundamentos e princípios básicos.** Curitiba: IBPEX, 2008.

KRELL, Andreas Joachim. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder Municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro.** Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MARQUES, Viriato Soromenho. **A Revolução Federal: Filosofia política e debate constitucional na fundação dos E.U.A.** Lisboa: Edições Colibri, 2002.

MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio Federativo e Mudança Constitucional: limites e possibilidades na Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MAUÉS, Antonio Moreira. **Federalismo e Constituição: Estudos Comparados.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

MELO, José Tarcízio de Almeida. **Direito Constitucional do Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O Município e o Federalismo.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional.** 8^a ed. São Paulo: Método, 2013.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado.** 7^a ed. São Paulo: Método, 2011.

PELAYO, Manuel Garcia. **As transformações do Estado Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico.** 2^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil Traços constitucionais da organização política brasileira.** Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 102.

SOBRANE, Sérgio Turra. **Parecer em Ação Direta de Inconstitucionalidade, de 25 de abril de 2012.** Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.042, de 06 de janeiro de 2010, do Município de São José dos Campos. Disponível em:
<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADIN0017388-96.2012.8.26.0000.htm> Acesso em: 28 de março de 2015.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; DANIEL, Sarmiento. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Regime constitucional dos municípios.** Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. São Paulo: Malheiros, n. 34, p. 45-47, dez., 1990.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

_____. Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

**ANEXO A – ESTATUTO DA SEGURANÇA BANCÁRIA DE FORTALEZA (LEI Nº
9.910/2012)**

LEI Nº 9.910, DE 25 DE JUNHO DE 2012.

Consolida a legislação municipal e dispõe sobre o estatuto municipal de segurança bancária, e dá outras providências.

Faço saber que a Câmara Municipal de Fortaleza aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I - DO ESTATUTO MUNICIPAL DE SEGURANÇA BANCÁRIA.

Art. 1º. Aplicam-se aos estabelecimentos bancários e financeiros localizados no Município de Fortaleza as regras de segurança contidas nesta Lei, que tem por finalidade propiciar melhores condições de segurança para clientes, usuários e funcionários dessas instituições.

Parágrafo Único - Os estabelecimentos bancários e financeiros referidos neste artigo compreendem bancos oficiais ou privados, caixas econômicas, sociedades de crédito, associações de poupança, suas agências, postos de atendimento, subagências e seções, assim como as cooperativas singulares de crédito e caixas eletrônicos.

TÍTULO II - DAS NORMAS DE SEGURANÇA

Art. 2º. É vedado, nos locais de que trata o art. 1º, o uso de:

I - capacetes, chapéus, bonés, toucas ou quaisquer acessórios de chapelaria que impeçam a identificação pessoal;

II - óculos escuros com a finalidade meramente estética.

Parágrafo Único - A entrada nos locais mencionados no caput deste artigo fica condicionada ao depósito, em local definido pela instituição, dos objetos descritos nos incisos I e II.

Art. 3º. Fica proibido o uso de aparelhos celulares no interior dos estabelecimentos bancários e similares situados no Município de Fortaleza.

§ 1º. As instituições referidas no caput deste artigo ficam obrigadas a instalar em suas agências e postos de atendimento aparelhos bloqueadores de celular, a fim de coibir o repasse das informações relativas às rotinas e movimentações bancárias havidas no interior de suas agências.

§ 2º. os aparelhos de que trata o parágrafo anterior devem permanecer ligados e em funcionamento durante o tempo de atendimento ao público, ou até que o último cliente deixe a referida agência ou posto.

CAPÍTULO I - DOS BANCOS

Art. 4º. Sem prejuízo de outros equipamentos, cada unidade de atendimento das instituições bancárias deverá dispor de:

I - porta eletrônica de segurança individualizada, em todos os acessos destinados ao público, incluído o espaço de autoatendimento, provida de:

- a) detector de metais;
- b) travamento e retorno automático;
- c) vidros laminados e resistentes ao impacto de projéteis oriundos de armas de fogo de grosso calibre;
- d) abertura ou janela para entrega, ao vigilante, do metal detectado;
- e) recuo após a fachada externa para facilitar o acesso, com armário de portas individualizadas e chaveadas para guarda de objetos de clientes;

II - vidros laminados resistentes a impactos e a disparos de arma de fogo, nas fachadas externas no nível térreo e nas divisórias internas das agências e postos de serviços bancários no mesmo piso, os quais deverão possuir:

- a) composição por lâminas de cristais interligados;
- b) película apropriada para a retenção de estilhaços;
- c) nível de proteção III ou III-A, de acordo com a norma internacional de blindagem.

III - sistema de monitoração e prevenção eletrônicos de imagens, em tempo real, através de circuito interno de televisão, interligado com central de controle fora do local monitorado, com:

- a) câmeras com sensores capazes de captar imagens em cores, com resolução de qualidade técnica hábil a permitir a nítida identificação de assaltantes, criminosos e suspeitos, instaladas em todos os acessos destinados ao público, em todos os caixas e locais de acesso aos mesmos, na sala dos terminais de autoatendimento e em áreas onde houver guarda e

movimentação de numerário no interior do estabelecimento, bem como nas calçadas externas, num raio de 10m (dez metros) da frente da agência e de caixas eletrônicos, e na área de estacionamento, se houver;

b) equipamento que permita gravação simultânea e ininterrupta das imagens geradas por todas as câmeras do estabelecimento durante o horário de atendimento externo e quando houver movimentação de numerário no interior do estabelecimento;

c) gravação simultânea permanente e ininterrupta das imagens de todas as câmeras, de forma que se tenha sempre armazenadas no equipamento de controle as imagens das últimas 24 (vinte e quatro) horas;

d) equipamento de gravação de caixa de proteção e instalação em local que não permita sua violação ou remoção através de utilização de arma de fogo, ferramentas ou instrumento de utilização manual;

e) equipamento com alimentação de emergência capaz de mantê-lo operante por, no mínimo, 2 (duas) horas no caso de estabelecimentos de atendimento convencional;

IV - divisórias opacas e com altura de 2m (dois metros) entre os caixas, inclusive nos eletrônicos, para garantir a privacidade dos clientes durante suas operações bancárias;

V - biombo ou estrutura similar com altura de 2m (dois metros) entre a fila de espera e a bateria de caixas das agências, bem como na área dos terminais de autoatendimento, cujos espaços devem ser observados pelos vigilantes e controlados por câmeras de filmagem, visando impedir a visualização das operações bancárias de terceiros.

Art. 5º. É vedado aos vigilantes o exercício de qualquer outra atividade no interior da agência bancária que não seja a de segurança.

Parágrafo Único - O trabalhador de que trata o caput deste artigo deverá usar colete a prova de bala nível 03, portar arma de fogo e arma não letal autorizada, além de dispor de assento apropriado e escudo de proteção.

CAPÍTULO II - DOS CAIXAS ELETRÔNICOS

Art. 6º. As instituições financeiras públicas e privadas terão a incumbência de prover a segurança de seus caixas eletrônicos, bancos 24 Horas e outros equipamentos assemelhados.

Art. 7º. É obrigatória a presença de vigilante armado nas dependências onde funcionem terminais de autoatendimento, durante o período em que esses equipamentos estejam em funcionamento, especialmente no horário compreendido das 20h (vinte horas) às 6h (seis horas).

Parágrafo Único - Os vigilantes deverão usar colete a prova de bala nível 03, portar arma de fogo e arma não letal autorizada, além de dispor de assento apropriado e escudo de proteção.

Art. 8º. As instituições responsáveis pelos equipamentos de que trata este capítulo deverão instalar sistema de vídeo monitoramento e gravação eletrônico de imagens, em tempo real, através de circuito interno de televisão, interligado com central de controle fora do local monitorado.

CAPÍTULO III - DOS CARROS-FORTES.

Art. 9º. A carga e a descarga de valores executadas por empresas que operam carros-fortes junto aos equipamentos econômicos, financeiros e comerciais, no âmbito deste Município, serão feitas, obrigatoriamente, em local protegido e apropriado no interior do estabelecimento.

§ 1º. As operações de abastecimento e recolhimento dos carros-fortes só poderão acontecer quando clientes e usuários não estiverem no recinto da operação, devendo haver isolamento físico da área, a fim de garantir a incolumidade física dos vigilantes.

§ 2º. Os estabelecimentos que possuem área de estacionamento próprio deverão destinar área específica para essa finalidade, não podendo distar mais de 10m (dez metros) do estabelecimento objeto da operação, de forma a propiciar o melhor acesso e ampla segurança aos vigilantes e demais cidadãos.

§ 3º. Os horários das operações mencionadas no caput deste artigo deverão ser comunicados à Polícia Militar, Polícia Civil e demais órgãos de segurança.

TÍTULO III - DA ORIENTAÇÃO PARA PREVENÇÃO DE VIOLÊNCIA

Art. 10. A fim de prevenir ações de violência nos locais mencionados no art. 1º desta Lei, as instituições financeiras deverão tomar as seguintes providências adicionais de segurança:

I - afixar cartazes em suas áreas internas, em locais visíveis e de fácil leitura ao público, sobretudo próximo aos caixas, informando, de forma clara e concisa, quanta aos riscos de se conduzir numerários;

II - vedar nos espaços em frente aos caixas a presença de pessoas que não estão sendo atendidas;

III - fornecer orientação aos usuários para:

- a) evitar saques de grandes quantias;
- b) utilizar os serviços oferecidos de transferência de numerário.

IV - disponibiliza, em local visível e de fácil acesso ao público, 1 (um) exemplar do Estatuto Municipal de Segurança Bancária, incidindo nas sanções previstas no art. 17, desta Lei, o estabelecimento que descumprir essa determinação.

TÍTULO IV - DA ACESSIBILIDADE

Art. 11. As pessoas portadoras de marcapasso cardíaco artificial ou aparelhos similares ficam dispensadas da revista por meio de portas magnéticas ou dispositivos de segurança semelhantes, mediante a apresentação de documento comprobatório de sua situação, sendo-lhes assegurada a utilização de acesso alternativo.

Parágrafo Único - As pessoas a que se refere caput deste artigo deverão atender às exigências contidas no art. 2º desta Lei.

Art. 12. Os estabelecimentos que disponham dos aparelhos mencionados no art. 11 desta Lei ficam obrigados a afixar letreiro de advertência ao público, informando a respeito da nocividade de campos magnéticos sobre os marcapassos cardíacos artificiais e similares.

Art. 13. Aos cadeirantes e pessoas que tenham alguma dificuldade de locomoção deverá haver alternativa de acesso aos estabelecimentos que disponham de portas magnéticas, a fim de evitar qualquer tipo de constrangimento.

Art. 14. Os estabelecimentos de que trata esta Lei deverão promover o acesso de pessoas com dificuldade de locomoção, disponibilizando plataformas elevatórias, rampas de acesso com corrimões, piso podotátil, adequando as áreas de circulação externa com rebaixamento de meios-fios, retiradas de obstáculos como tampões, placas e postes.

TÍTULO V - DAS DENÚNCIAS DE DESCUMPRIMENTO DESTA LEI

Art. 15. As entidades sindicais ou qualquer cidadão poderão representar junto ao órgão competente do Município contra o descumprimento desta Lei, sendo-lhes facultada a identificação na denúncia apresentada.

TÍTULO VI - DAS SANÇÕES

Art. 16. O estabelecimento financeiro que infringir algum dos dispositivos contidos nesta Lei ficará sujeito às seguintes penalidades:

a) advertência: na primeira autuação, o banco será notificado para que efetue a regularização da pendência em até 10 (dez) dias úteis;

b) multa: persistindo a infração, será aplicado multa no valor de 100.000 (cem mil) UFMFs (Unidade Fiscal do Município de Fortaleza) e, se até 30 (trinta) dias úteis após a aplicação da multa não houver regularização da situação, será aplicada uma segunda multa no valor de 200.000 (duzentas mil) UFMFs (Unidade Fiscal do Município de Fortaleza);

c) interdição: se, após 30 (trinta) dias úteis da aplicação da segunda multa, persistir a infração, o Município procederá a interdição do estabelecimento financeiro até que haja as devidas adequações às exigências desta Lei.

Art. 17. Os estabelecimentos financeiros terão o prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da entrada em vigor desta Lei, para adequarem suas instalações às exigências desta Lei, sendo vedada ao poder público municipal a concessão de novos alvarás em caso de descumprimento de qualquer determinação deste Estatuto.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Paço da Prefeitura Municipal de Fortaleza, em 25 de junho de 2012.

LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS

Prefeita Municipal de Fortaleza