

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Duílio José Sánchez Oliveira

**Regulamentação do tráfego de veículos de utilidade
pública (transporte de valores) pelo Município.
Conflito federativo. Soluções**

SÃO PAULO - SP

2015

Duílio José Sanchez Oliveira

Regulamentação do tráfego de veículos de utilidade pública
(transporte de valores) pelo Município.
Conflito federativo. Soluções

Monografia apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista em Direito Constitucional, sob a orientação do professor Mestre Luís Eduardo Patrone

SÃO PAULO - SP
2015

Oliveira, Duílio José Sanchez
Regulamentação do Tráfego de Veículos de Utilidade Pública (transportes de valores) pelo Município. Conflito Federativo. Soluções / Duílio José Sanchez Oliveira- São Paulo, 2015.

77 p.

Monografia apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo para obtenção do título de especialista em Direito Constitucional, sob orientação do Professor Mestre Luís Eduardo Patrone Regules.

1. Direito Constitucional; 2. Conflito Federativo; 3. Competência legislativa; 4. Transporte de Valores.

Duílio José Sanchez Oliveira

Regulamentação do tráfego de veículos de utilidade pública
(transporte de valores) pelo Município.
Conflito federativo. Soluções

Monografia apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista em Direito Constitucional, sob a orientação do professor mestre Luís Eduardo Patrone

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Mestre Luís Eduardo Patrone Regules.
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO.

Prof(a).
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO.

Porf(a).
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Aprovação:

SÃO PAULO - SP

2015

Dedico este trabalho a todos os curiosos,
entusiastas e estudantes do Direito

Agradeço, primeiramente, à Deus, por ter me dado saúde e condições para meu desenvolvimento humano e intelectual.

Agradeço, também, ao meu pai e a minha mãe - *in memoriam* -, bem como a minha avó e esposa, e, ainda, a todos que sempre me incentivaram, nestas e noutras veredas, a enfrentar os percalços e desafios da vida com retidão.

Agradeço, por fim, ao mestre e amigo professor Luís Eduardo Regules, pela sempre dispensada atenção e auxílio.

RESUMO

O presente estudo teve por finalidade discutir, sob os elásticos do empirismo revelados pelas Leis Municipais nº 4.461/2001 e 5.120/2008, de Jacareí/SP, em que grau – e se - poderia o Município regulamentar o tráfego dos veículos especiais de transporte de valores, destinado ao fomento das atividades prestadas pelas instituições financeiras. Desenhadas as reminiscências históricas da estrutura federal brasileira, no esteio dos regimes políticos que se sucederam desde o período colonial até os dias atuais, estabeleceu-se, a partir da vigente constituição, os pontos de entrecruze permeados pela atuação municipal e a União Federal, no que se refere ao instituto trânsito, segundo a exegese conferida, em especial, pelo Supremo Tribunal Federal. Alguns temas, sob tal perspectiva, encontram-se sob o domínio e ingerência municipal; outros, todavia, por razões plenamente justificáveis, não. E, nesse contexto, relativamente à temática posta em concreção, adstrita à regulamentação, no plano municipal, do tráfego de veículos especiais de transporte de valores, verificara-se que inexistia interesse predominantemente local defensável, tampouco espaço supletivo de regulamentação, ante o completo exaurimento e tratamento da matéria pelo Ente Federal, nos termos da Lei nº 9.503/1997 e, num segundo grau, em inserção concreta-material, pela Resolução nº 268/2008 do Contran. A parametrização pelo ente federal impor-se-ia de rigor, notadamente em razão dos 5.564 municípios existentes. O princípio-regra-postulado da proporcionalidade-razoabilidade, na mesma dimensão, após cotejo dos valores constitucionais envolvidos, adjacentes às competências outorgadas à União Federal e ao Município, não autorizaria leitura diversa. Enfim, com supedâneo em tais concretas bases, objetivou-se destacar a, sempre presente, subjacente discussão aos limites verticais e concêntricos de poder, partilhados, de forma condominial – em diversas hipóteses -, entre os entes federativos.

Palavras chaves: Constituição Federal. Regulamentação. Município. Trânsito de veículos especiais de transporte de valores. Conflito Federativo.

ABSTRACT

This study aimed to discuss, under the empiricism revealed by the Municipal Law n° 4461/2001 and 5120/2008 of Jacarei/SP, to what extent - if at all - could the Municipality regulate the traffic of special transport vehicles values, for the promotion of activities provided by financial institutions. Designed historical reminiscences of Brazil's federal structure, in the wake of political regimes that have taken place since the colonial period to the present day, it was established from the current constitution, the clash points pervaded by Citizen action and the Federal Government in as regards the traffic institute, according to the exegesis given in particular by the Supreme Court. Some topics under this perspective, are under the rule and municipal interference; others, however, for fully justifiable reasons, no. And in this context, regarding the issue brought into concretion, hosted by the regulations at the municipal level, the special vehicle traffic transporting cash, had taken place that does not exist interest predominantly local defensible, either supplementary space of regulation, before the complete depletion and treatment of the matter by the Federal figure, pursuant to Law n° 9.503/1997, and a second degree in concrete material-insertion, by Resolution n° 268/2008 of CONTRAN. The parameterization by the federal entity would impose rigor, notably due to the 5,564 municipalities. The principle-rule-principle of proportionality, reasonableness of the same size, after collation of constitutional values involved, adjacent to the powers granted to the Federal Government and the Municipality did not authorize diverse reading. Anyway, with footstool in such concrete bases, aimed to highlight the ever-present underlying discussion to vertical and concentric limits of power, shared in condominium form - in many cases - among the federal entities.

.

Key words: Federal Constitution. Regulation. Traffic special vehicles transporting cash. Federative conflict. Predominantly federal interests. Depletion of the matter by the federal entity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1. REPÚBLICA E FEDERAÇÃO.....	14
1.1 Considerações iniciais.....	14
1.2 Federação. Escorço histórico e análise evolutiva	15
CAPÍTULO 2. O TERCEIRO ENTE FEDERAL: O MUNICÍPIO	21
2.1 Origem e evolução. Elementos históricos	21
2.2 O Município no Brasil pré-1988.....	22
2.3 O Município na Constituição Federal de 1988.....	25
2.4 Autonomia Municipal	29
CAPÍTULO 3. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL	30
3.1 Distribuição de competências, Município e a Constituição Federal de 1988.....	30
3.2 Interesse local e predominância	31
3.3 Competência legislativa supletiva	32
CAPÍTULO 4. DELIMITANDO O TEMA. LEIS MUNICIPAIS Nº 4.461/2001 E 5.120/2008 DE JACAREÍ/SP	34
4.1 <i>Ratio essendi</i> e bem jurídico tutelado pelo legislador municipal	34
4.2 Da declaração da constitucionalidade, pela via difusa, das Leis nº 4.461/2001 e 5.120/2008 pelo Tribunal de Justiça de São Paulo/SP	36
4.3 Regulamentação do tráfego de veículos de transporte de valores	38
4.4 Irradiação da temática a outros bens jurídicos protegidos	39
4.4.1 Teoria dos poderes implícitos. Outros institutos violados.....	39
4.4.1.1 Sistema bancário, moeda e transporte de valores	41
4.4.1.2 Empresas de vigilância e de transporte de valores. Regramento Federal ...	43
4.4.1.3 Relações de consumo (vítimas do evento) e Segurança Pública	46
CAPÍTULO 5. PANORAMA DOS CONFLITOS FEDERATIVOS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA	49
5.1 Introito	49

5.2 Jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal acerca dos institutos (Município e Trânsito).....	49
5.2.1 Município e interesse local	50
5.2.1.1 Instituições financeiras e regulamentação de horário. Competência da União	50
5.2.1.2 Instituições financeiras e tempo de espera em fila de atendimento. Competência do Município	51
5.2.1.3 Instituições financeiras e obrigatoriedade de instalação de dispositivos de segurança em suas agências. Competência do Município	51
5.2.1.4 Regulamentação do horário do comércio local. Competência do Município	52
5.2.2 Competências afetas ao instituto trânsito	52
5.2.2.1 Instituição de multas de trânsito	52
5.2.2.2 Obrigatoriedade da utilização do cinto de segurança	53
5.2.2.3 Competência suplementar e sanção mais gravosa (Repercussão Geral)	53
5.2.2.4 Competência suplementar e uso de celular e cinto de segurança	54
5.2.2.5 Competência suplementar e placas de sinalização de limite de velocidade	54
5.2.2.6 Limite etário para condução de veículo	55
5.2.2.7 Utilização de película de solar	55

CAPÍTULO 6. INTERPRETANDO E RESOLVENDO O PROBLEMA ..57

6.1 Reserva de competência e integral exaurimento da matéria pelo Ente Federal. Trânsito e veículos especiais destinados ao transporte de valores	57
6.2 Resolução do conflito pelo preceito/postulado da proporcionalidade	61
6.2.1 Vetores axiológicos de aferição e conformação	61
6.2.2 Outros elementos valorativos subjacentes. A questão securitária e a fixação de horário alternativo noturno para a prestação de serviços de transporte de valores ..	62
6.2.3 Princípio da proporcionalidade, valores jurídico-sociais em conflito e a busca de uma solução constitucional	64
6.2.4 Outras decorrências do princípio da proporcionalidade	69
6.2.4.1 Fixação dos serviços de transporte em período noturno	69
6.2.4.2 Unidades bancárias já existentes anteriormente à edição de leis que imponham restrições ao estacionamento de veículos de transporte de valores	71

CONCLUSÃO73

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	76
---	-----------

INTRODUÇÃO

Inserido o Município como centro autônomo de poder de terceiro grau, cujas competências, inclusive materiais, foram sobremaneira dilatadas pela Constituição Federal de 1988, passara o cenário federativo, em grau proporcional, a sofrer as intempéries de tal substanciação.

Avizinham-se novas tarefas-programa e, daí, potencializaram-se as situações de conflito entre as unidades federadas.

O compêndio de sobreposições de competências, em vetores cumulativos ou supletivos-residuais, nem sempre corretamente traçados, certamente, contribuirá para tal fato.

E, nesse jogo federativo, nenhuma unidade dispõe-se a perder competências, ou seja, parcela de poder. Controvérsias, por certo, existem aqui – principalmente em veredas deficitárias, e.g saúde -; mas os cinzentos espaços de intercessão, na maioria das vezes, são campos férteis de batalha.

Deveras, acomodar os desideratos de 27 estados e 5.564 municípios, somando-se nesse emaranhado de interesses os da União Federal, não se revela tarefa fácil. Os Tribunais que o digam.

Mas, enfim, reduzindo-se o espaço amostral dessa vertical repartição de poderes, procurar-se-á, no presente estudo, perfilar os embates federativos, no que toca ao exercício de competência legislativa, entre os Entes de maior e menor vivência e percepção na vida das pessoas.

O Município, *locus* primário, onde a vida efetivamente se realiza. A União, entidade fictícia, central, onde o poder se planifica. Vertentes federadas que, malgrado sitas em estratos diversos, em dado momento, às vezes, se entrelaçam, outras se entrechocam.

O interesse conjuntivo não desperta maiores segredos e

interesses. Os disjuntivos, entretanto, revelam-se berços esplendorosos de cizânias e intermináveis discussões.

Nessa linha de ideias, serão traduzidos os imbróglios que permeiam os valores protegidos pelas Leis Municipais nº 4.461/2001 e 5.120/2007 – de Jacareí/SP -, no suposto exercício local supletivo, que em linhas curtas dispõe sobre o tráfego de veículos especiais de transporte de valores; cotejando-a com valores constitucionais afins e diversos, que das sobreditas leis irradiam e encontram jaez em normas de extração federal.

Sob os ditames das citadas Leis Municipais e da Lei nº 9.503/1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro - dentre outras de mesmo tom - procurar-se-á, a luz da doutrina e jurisprudência que subjazem, estabelecer os limiares entre os poderes federais e municipais de inserção ou, por outras palavras, desenhar com cores de concreção as zonas de atuação das referidas entidades federativas.

CAPÍTULO 1. INSERÇÃO DO TEMA. REPÚBLICA E FEDERAÇÃO

1.1 Considerações iniciais

Para a noção da compreensão de federação, em sua profundidade e extensão, impõe-se, preliminarmente, tecer breves asserções sobre a sua força motriz propulsora, segundo a qual repousa toda a unidade do sistema político-constitucional, residente no princípio republicano.

Desde idos antigos, condensados pelos diálogos de Platão¹, em sua célebre obra “A República”, sempre se procurou sistematizar o fenômeno político que dá vida à citada obra; onde certos cidadãos, por si ou representação, elegeriam os anseios de determinada sociedade.

Em tempos atuais, os mesmos desideratos. A vigente Constituição Federal, deveras, consagra que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (art. 1º, parágrafo único, da CRFB).

A Federação, nesse vértice, revelar-se-ia uma das concretas formas de expressão da República, corporificando e sistematizando-a, consoante magistério de Geraldo Ataliba²:

“Exsurge a federação como a associação de Estados (foedus, foederis) para formação de novo Estado (o federal) com repartição rígida de atributos da soberania entre eles. Informa-se seu relacionamento pela ‘autonomia recíproca da União e dos Estados, sob a égide da Constituição Federal’ (Sampaio Dória), caracterizadora de sua igualdade jurídica (Ruy Barbosa), dado que ambos extraem suas competências da mesma norma (Kelsen)”.

Paulo Bonavides³, em igual perspectiva, trilha os estratos de inserção do instituto:

“Sempre que duas ordens governativas coexistem em planos distintos, animadas e vitalizadas por princípios de estrita coordenação, com independência na promoção dos fins específicos, aí temos o princípio federal em toda sua latitude e veracidade”.

¹ *In* A República, trad. Leonel Vallandro, ed. especial, Nova Fronteira, 2011

² *In* República e Constituição, 2011, p. 30; 37-38

³ *In* Teoria Geral do Estado, 2012, p. 203

Tratam-se de princípios elegidos, desde a Constituição Federal de 1891, como basilares e imprescindíveis à unidade orgânico-constitucional, tendo o legislador constituinte, desde então, obstado, através de preceitos proibitivos, qualquer proposta de emenda contrária aos seus valores.

A Constituição Federal de 1988, super-rígida nesse particular, foi além, consagrando, por força do artigo 60, §4º, da CRFB⁴, que somente a ruptura institucional, por completo, mostrar-se-ia bastante a vilipendiar e afastar tais matizes.

1.2 Federação. Escorço histórico e análise evolutiva

Foedus, origem etimológica da palavra Federação, provém do latim, em tradução livre, significando aliança, associação, que, doravante, transportada para os lindes jurídicos, jaez consigo a existência centros de poder diversos e atuantes em planos de força não coincidentes.

Em tempos antigos, citam-se exemplos primários de organização federada, sendo, comumente, rememorada a união estabelecida entre as *polis* gregas. De forma indevida, contudo. Segundo Paulo Bonavides, “o que os gregos, por exemplo, denominavam Federação é aquilo que os modernos chamam Confederação” (BONAVIDES, 2013, p. 194)

Elos orgânicos de prefixação de competência e divisão de poder, de mais a mais, não existiam. Uniões que, em sua grande maioria, encontravam-se adstritas a interesses únicos belicosos, ante as guerras e invasões que, à época, se sucediam. Registre-se, nesse particular, às Liga do Peleponeso e de Delos, respectivamente, sob o comado de Esparta e Atenas.

Faz-se remissão, ainda, à Confederação Helvética, datada de 1291, residente na aliança formada por quatro cantões suíços com o objetivo de mutuamente se deferem, que, ao largo dos tempos, frutificou a criação da Federação Suíça, consoante rememora André Ramos Tavares⁵.

Woodrow Wilson, citado por Paulo Bonavides⁶, em consentânea exegese, bem conceitua o instituto:

⁴ Art. 60, §4º: Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I- a forma federativa de Estado (...)

⁵ *In* Curso de Direito Constitucional, 9ª ed., Ed. Saraiva, p.1085.

⁶ *In* Teoria Geral do Estado, 2012, p. 202

“Segundo o publicista de Oxford, o princípio federal se cifra juridicamente num método de divisão de poderes, que permite a coexistência do governo geral com o governo das organizações participantes em esferas distintas, coordenadas e independentes”.

Luís Roberto Barroso⁷, de forma lúcida, conceitua-o:

“Federação significa a forma de Estado, o modo como se dá a distribuição espacial do poder político. Nesse tipo de organização, em lugar de existir um único centro de poder, existem dois: o central e o federado. A forma federativa de Estado procura conciliar o respeito à diversidade de cada entidade política com elementos de unidade indispensáveis à preservação da soberania e da integridade nacionais”.

A Federação, no sentido acima empregado, consoante reminiscências trazidas por Dalmo de Abreu Dallari⁸, tivera por origem a união política formada, entre treze colônias inglesas, na Declaração de Independência, assinada em 1776; nascedouro da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787.

No plano nacional, desde o Decreto n° I, de 15 de novembro de 1889, que instituiu o governo provisório, posteriormente abraçado pela Constituição Republicana de 1891⁹, por inspirações de Ruy Barbosa, cujo modelo americano advogava¹⁰, o modelo pátrio assenta-se em iguais valores, traduzidos na adoção da forma federativa de Estado, formado por diversos Entes Federados.

A origem e o conseqüente processo de formação da Federação, em solo nacional, deu-se de forma diversa.

As antigas colônias, como já pontuado alhures, que eram autônomas e independentes umas das outras, por razões eminentemente políticas resolveram, em movimento centrípeto, por agregação, unir-se, formando os Estados Unidos da América.

Com o mesmo propósito, mas, em processo diametralmente oposto, por desagregação, através de forças centrífugas, o Estado Colonial Unitário, então, imperante sob a égide da Constituição Imperial de 1924, uma vez proclamada

⁷ In Curso de Direito Constitucional Contemporâneo, 3ª ed., Ed. Saraiva, p. 194

⁸ In A Constituição na Vida dos Povos, 2009, p. 250-253

⁹ Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

¹⁰ Apud PAULO BONAVIDES in Teoria Geral do Estado, 9ª ed., Ed. Malheiros, p. 208

a República em 1889, transmudou-se, formando a República Federativa dos Estados Unidos do Brasil.

Assevera, em síntese, Miguel Reale¹¹:

“O exposto já revela uma substancial diferença entre o nosso e o federalismo ianque. É que, no caso da República do Norte passava-se de uma multiplicidade de Estados, já constituídos, para um pacto federativo (donde a denominação Estados Unidos da América) enquanto que no Brasil evoluímos de um Estado unitário para uma descentralização administrativa com a outorga de plena autonomia às antigas províncias do Império”.

Desapareceram as províncias; vieram os Estados Federados.

E, assim, substanciados, como centros autônomos de poder, passariam a deter maior ou menor protagonismo, na partilha dos poderes constituídos, de acordo com o regime constitucional estabelecido, em determinado momento.

O Federalismo dual ou clássico, modelo originário estadunidense, possuía a separação rígida de atribuições de cada ente federativo, delimitando-se nítidos e diversas esferas de poder (TAVARES, 2011, p. 1099).

Essa é, era, a leitura clássica, simétrica, dos tipos federais, residentes na igualdade formal absoluta¹²; encontrando-se em Paulo Bonavides, outras sinónimas, e.g. “‘sociedade entre iguais’, como ‘democracia de Estado’, como ‘igualdade de Estados participantes’” (BONAVIDES, 2013, P. 200).

A linha evolutiva da sociedade, entretanto, dificilmente se coaduna pragmaticamente a modelos estanques. Em tons, então, premonitórios, revelara Alex de Tocqueville, que o sistema federativo, é “das mais poderosas combinações a favor da prosperidade e da liberdade humana” (TOCQUEVILLE, 1977, p. 244)

Liberdade e prosperidade, aforismos à parte, que levado por impulsos sociais crescentes, no decorrer dos tempos, imporiam uma repaginação dos originais modelos desenhados pela experiência estadunidense.

Razões e forças diversas imperavam e, ainda, imperam no seio social. O pragmatismo de outrora, agora, revela-se oxigenado por *input* de novos/outros valores que, da dita divisão, subjazem.

Contemporiza, Paulo Bonavides:

¹¹ *In* Política e Direitos: Ensaio, Ed. Saraiva, p. 22

¹² André Ramos Tavares, *in* Curso de Direito Constitucional, 9ª ed., Ed. Saraiva, p. 1100

“Temos visto, em congressos de Direito, juristas impacientes tomarem a palavra para denunciar os abusos da União por haver destruído o sistema federal e reduzido a nada a autonomia dos Estados.

É de causar porém desassossego a indignação de conceitos dos que sustentam a esta altura o federalismo clássico da idade liberal.

Deslembrados ficam, por inteiro, de que um mundo novo de problemas diferentes demanda soluções diferentes”. (BONAVIDES, 2012, p. 203)

A sociedade pós-guerra reclamara novos valores e atuação estatal; passando as constituições modernas a assegurar difusos e extensos plexos de vértice social.

André Ramos Tavares segue na mesma tônica:

“Ocorre que, com o surgimento do denominado Estado do Bem-Estar Social, ou Estado-providência, esse modelo dualista acabou perdendo sua força e interesse originário.

Em seu lugar, pois, aparece o que se convencionou denominar federalismo cooperativo, no qual, ao contrário do federalismo dual, não se encontra uma separação precisa ou bem definida na distribuição das atribuições e competências de cada ente federativo. Pretende-se, com esse modelo de margens difusas, justamente promover uma proximidade (forçada), e, assim, uma cooperação, entre a União e unidades federadas”. (TAVARES, 2011, p. 1100)

Estabelecem-se novos programas aos Entes periféricos federados, sem a devida contrapartida econômica capaz de pô-los, sob bases factíveis, em concreção¹³.

Bem-vindo *welfare state*, socorro e mútua cooperação! Solução outra aqui não há senão o senhorio dos recursos, Ente Federal, estabelecer pontes diretas de comunicação com o Ente capilar - *locus* primário social, onde a vida, efetivamente, se estabelece.

Assimetria na outorga de competências e divisão de receitas, que, por certo, demandam maior contribuição, principalmente econômico-financeiro, do Ente Federal no enfrentamento dos problemas sociais e respectivas soluções.

Paulo Bonavides, tendo por base amostral o federalismo cooperativo, customiza-o sob outros vieses, de matiz sócio-político:

¹³ Diagnosticando a experiência nacional, assevera Celso Ribeiro Bastos: “(...) caso brasileiro, em que a um modelo teórico de federação não corresponde uma autêntica autonomia das unidades federativas. Certamente, isso está ligado com o fato de, no Brasil, essas mesmas unidades nunca terem sido guindadas à posição de Estados soberanos e independentes, pois eram províncias do Império brasileiro e, conseqüentemente, dotadas de nenhuma, ou pouquíssima, autonomia” (BASTOS, .2010, P. 417)

“(...) o federalismo cooperativo é aquele que melhor se amolda aos institutos autoritários, justamente por permitir que a União se sobreponha às demais unidades, concluindo, na prática, tem sido um federalismo de subordinação”. (*apud* TAVARES, 2011, p. 1100)

E, no plano do intervencionismo ideológico, ainda, assevera:

“O federalismo quando emerge nos Estados Unidos, faz parte do plano da sociedade burguesa para manietar o Estado. Confunde ela o Estado com o despotismo monárquico, embora o utilizasse na consolidação da economia capitalista”. (BONAVIDES, 2012, p. 206)

Entrementes, tal compreensão, acerca do federalismo cooperativo, não se revela perene de críticas e uníssona. Polarização ideológica diversa, plasmada sob as bases do social-comunismo, revelar-se-iam bastantes a outorgar igual despótica configuração. A história nos traz exemplos não raros disso. Em tempos atuais, *idem*.

Na perspectiva brasileira atual, some-se, inúmeros municípios, quiçá alguns poucos Estados, incapazes de gerar riqueza, dependem única e exclusivamente, para sobreviverem, das transferências constitucionais de receita e dos Fundos de Participação (art. 157, e ss., CRFB).

Triste constatação. Isso, todavia, é temática para outros estudos. Válido o registro; *camminiamo avanti!*

A acomodação das forças federais, por essas e outras razões, não para. O pêndulo muda de vértice ao sabor dos tempos.

Compreendendo a federação como um organismo em continua transformação, em movimento libertário, defendendo a maior autonomia para os Entes periféricos, posiciona-se Celso Ribeiro Bastos¹⁴:

“A federação, como a democracia é um processo que necessita constante aperfeiçoamento e adaptação a novas realidades. Ela não se cumpre de um jato só, mas pressupõe um trabalho denodado e pertinaz voltado a exaurir ao máximo as potencialidades de transferência de atividades do centro para a periferia”.

Justifica-a, assim:

¹⁴ *In* Curso de Direito Constitucional, 22ª. ed., rev. atual., Malheiros Editores, p. 419.

“Hoje, nos Estados Unidos, há uma firme convicção de que a descentralização do poder é um instrumento fundamental para o exercício da democracia. Quer dizer, quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que a ele estão sujeitos, mais probabilidade existe de o poder ser democrático. Esse é um ponto fundamental: não teremos uma autêntica democracia no Brasil se não houver uma forte tendência descentralizadora. Urge, pois, abrir mão de certas velharias inseridas na Constituição, que confundem a federação como um mecanismo de convivência de Estados carentes de unidade nacional para abraçar a federação como instrumento da democracia”. (BASTOS, 2010, P. 418-419)

Assim, quanto mais centralizadora fosse uma determinada Federação, menos espaço para a democracia haveria; donde se conclui, nessa ordem de ideias, que o equilíbrio federativo conduziria à paridade de forças e participação, como instrumento de salvaguarda e reforço do próprio princípio republicano¹⁵.

E, na vanguarda da tendência cristalizada por Celso Ribeiro Bastos, em grau federativo dilatado, para além dos dendritos do Estado-membro, insere-se o Município.

¹⁵ Celso Ribeiro Bastos, a propósito, menciona: “o veículo por excelência do governo autoritário é a centralização do poder” (*in* Curso de Direito Constitucional, 22ª. ed., rev. atual., Malheiros Editores, p. 420).

CAPÍTULO 2. O TERCEIRO ENTE FEDERAL: O MUNICÍPIO

2.1 Origem e evolução. Elementos históricos

O fenômeno da distribuição de instâncias de poder, antes de ser um fenômeno de catalisação da democracia, tal qual absorvido em *topoi* anterior, trata-se de um instrumento de realização da própria República.

Disseca Geraldo Ataliba:

“Pela descentralização política em que se traduz a federação – como bem anota Celso Antônio Bandeira de Mello – melhor funciona a representatividade e de maneira mais enfática o povo exerce as suas prerrogativas de cidadania e autogoverno” (ATALIBA, 2011, P. 44)

Talvez isso se explique pela origem e própria formação dos capilares sociais que se desenhavam, desde a antiguidade, segundo Georg Jellinek, *apud* Paulo Bonavides:

“Na literatura de todos os povos modernos sempre retorna a ideia de que a comunidade é formação natural, é originária, precede o Estado e não foi por este criada. Tem, em rigor, sua derradeira origem nas explicações de Aristóteles acerca do desenvolvimento histórico dos Estados, que fazem o Estado resultar da união de muitas povoações”. (BONAVIDES, 2012, p. 360)

Locus primário de efervescência social, onde tudo, efetivamente, se realiza, a organização municipal não se originaria, destarte, a partir do Estado; antecede-o, mesmo, lhe é contemporâneo.

Sob outra compreensão, conforme Dante Martorano¹⁶, atribui-se aos romanos a origem dos primórdios do município, resultantes do agrupamento dos núcleos familiares:

“O Município atual, ainda que com eleições bem diferentes, teve início com o *municipium* ou *municipa* romano, organização local surgida no final da República. Atribui-se a Lúcio Cornélio da Sila (138-78 a.C.), em meio às reformas que efetuou, após grande expurgo de Senadores e das classes dos *équites*, a primeira legislação definidora das características dessa entidade. Foram instituídas assembleias nas cidades, que votavam os seus estatutos e elegiam os magistrados locais para um conselho, com funções assemelhadas ao Senado romano, e o *duumvir*, com poderes análogos ao

¹⁶ *In* Direito Municipal, Ed. Forense, 1985, p. 55

do cônsul”.

Igual compreensão compartilhava Hely Lopes Meirelles¹⁷, no sentido de que “o município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos”.

Em tempos modernos, sobrevalorizando os valores democráticos que irradiariam da sobredita célula política, a luz das instituições norte-americanas, segue o esboço de Alexis de Tocqueville

“É na comuna que reside a força dos povos livre. As instituições são para a liberdade aquilo que as escolas primarias são para a ciência; pois a colocam ao alcance do povo, fazendo-o gozar do seu uso pacífico e habituar-se a servir-se dela. Sem instituições comunais, pode uma nação ter um governo livre, mas sem possuir o espírito da liberdade. Paixões passageiras, interesse de um momento, o acaso das circunstâncias, podem dar-lhe as formas exteriores de independência, mas o despotismo encerrado no interior do corpo social cedo ou tarde aparece de novo à superfície”. (TOCQUEVILLE, 1977, p.59)

Independente da compreensão que se tenha acerca da sua origem, ou, inclusive, da escola positivista ou natural escolhida, que certo é que as reminiscências históricas, desde os idos gregos, influenciaram a sua construção e não de ser consideradas, num processo contínuo e prospectivo de formação.

O agrupamento humano, deveras, principia em agrupamentos familiares, que se irradiam para determinada comunidade, e, assim, progressivamente, para a sociedade, entendida - aqui de forma sociológica -, como a coletividade dos indivíduos estabelecidos em certo local e tempo.

De Cico e Gonzaga, com acerto, concluem: “o município é a unidade política fundamental, é a célula política, assim como a Família é a célula social”. (DE CICO, GONZAGA, 2011, p. 89)

2.2 O Município no Brasil pré-1988

O município brasileiro, sob a batuta a coroa, haveria de ser lido e compreendido consoante os sempre lúcidos ensinamentos de Ataliba Nogueira¹⁸:

¹⁷ *In* Direito Municipal Brasileiro, Ed. Malheiros, 17ª edição, p. 33

¹⁸ *In* Teoria dos Municípios, Revista de Direito Público, Revista dos Tribunais, nº 6, p. 8

“Ao investigar a origem do Município do Brasil não precisamos ir tão longe, como comumente costuma fazer os que se ocupam do assunto. Enveredam pelo estudo do Município romano. Ora, o nosso Município, do romano só tem o nome, nada mais. Outros principiam pela origem municipal em Portugal e havemos de ver que, no ocidente da Península Ibérica, o Município é de origem local. Roma fundou aqui e ali Municípios; a maioria das autarquias locais em Portugal, entretanto, teve origem natural e formação independente do Município romano, até no nome, pois se chamaram e ainda se chama de ‘concelhos’”.

Caracterizadas por fortes tons centralizadores, por ingerência das, então, imperantes ordenações que se sucederam, Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, até o advento da independência, em 1822, seguia o Município a sorte dos modelos estabelecidos e reinantes em Portugal.

Com temperamentos, todavia.

O município na época do Brasil-colônia, nas palavras de Nelson Nery da Costa, assim, “nasceu diante de Ordenações, desenvolvido pelo costume, fora da fiscalização de Portugal, de modo que surgiu mais amplo e com mais poderes que no homônimo português” (COSTA, 2014, p. 54)

E não é só. Outras peculiaridades no período colonial, que influenciaram, e, ainda, influenciam sobremaneira a estrutura federal que subjaz, não poderiam passar infensas a análise.

Cláudio de Cicco e Álvaro de Azevedo Gonzaga, nesse ponto, demarcando as diferenças orgânico-estruturais entre as instituições no Brasil império e Portugal, asseveram:

“O que contribui bastante para distanciar o regime vigente no Brasil da tendência absolutista que se implantava em Portugal como em toda Europa do despotismo esclarecido era a dificuldade de comunicação com a Metrópole e a enorme extensão de nosso território”. (DE CICCO e GONZAGA, 2011, P. 265)

Infortúnios que, ao passar dos tempos, ainda subsiste.

E, sucedeu-se, a Constituição Imperial de 1824. O município, sob os mesmos signos, seguira a lógica da centralização. As administrações locais, igualmente tolhidas pela Província, situavam-se distante do eixo do poder central.

Enfim, segundo Néilson Nery da Costa, “ao longo do século XIX, os Municípios não tiveram sequer a autonomia prevista nas Ordenações e nos antigos forais, perdendo parte de sua importância pela centralização efetuada no Império”. (COSTA, 2014, p.64)

Proclamada a República em 1889 e, com ela, o reequilíbrio das forças federativas, segundo modais estadunidense albergados pela Constituição de 1891; prevendo-se instâncias decisórias de graus diversos.

Estabeleceu-se que os Estados se organizassem de forma a assegurar a autonomia dos Municípios (art. 68). *Mutatis mutandi*, entretanto, o ambiente social que se avizinhava, não se revelara capaz de alterar os reais fatores de poder dominantes, conforme bem explicita Hely Lopes Meirelles:

“O habito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos ‘seus’ Distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder”. (MEIRELLES, 2014, p. 39)

Esse era o desenho social fincado até as bases da Constituição de 1934, marco da refundação do Municipalismo, que, indo além das letras frias do texto constitucional, preconizou, em reforço ao preceito da autonomia, o recebimento de rendas próprias.

Com o advento do golpe ditatorial de 1937, impôs-se um novo regime, mitigando-se, frontalmente, a autonomia municipal, que, conforme de Hely Lopes Meirelles, “foram menos autônomas que sob o centralismo imperial” (MEIRELLES, 2014, p. 41)

Inexorável, deveras, que com o cerceamento dos poderes sociais e, doravante, da própria democracia, o tolhimento da sobredita autonomia - dos Municípios e, mais, dos Estados - nada mais era que a concentração despótica de poder no seio Federal.

Resumidamente, ilustra Néelson Nery da Costa:

“Os Municípios tiveram menos autonomia durante o Estado Novo, do que durante o período colonial ou imperial, porque não havia qualquer eletividade local ou órgão que servisse de canalização das reivindicações populares”. (COSTA, 2014, p. 68)

Passada a Segunda Grande Guerra; inspirações liberatórias municipais, novamente, floresceram.

Segundo Celso Ribeiro Bastos *apud* André Ramos Tavares, o Diploma Político de 1946 “foi a Constituição mais municipalistas que tivemos”. (TAVARES, 2011, p. 1112).

Restaurara-se a autonomia dantes experimentada¹⁹, adstrita às competências para arrecadar e decretar os tributos municipais, garantindo-se, ainda, a participação nos tributos dos demais entes.

O federalismo de equilíbrio voltava-se ao seu esplendor, nas lições de Hely Lopes Meirelles:

“Impressionados com a hipertrofia do Executivo no regime anterior, os novos legisladores promoveram a equitativa distribuição de poderes e descentralizaram a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-membros e os Municípios, de modo a não comprometer a Federação nem ferir a autonomia estadual e a municipal”. (MEIRELLES, 2014, p. 41-42)

Com o advento do Golpe de 1964, em novo movimento de contração e retenção de poder, foram as municipais autônias restringidas, não obstante ter a Carta Política de 1967, e a conseqüente Emenda de 1969, preservado-as, formalmente, em termos pragmáticos e literais.

Tenebroso cenário, outrossim, iluminado pela valiosa demarcação equitativa promovida em 1969, conforme Hely Lopes Meirelles, donde “a modificação do sistema tributário introduzida pela Constituição de 1969 teve o mérito de distribuir melhor a renda pública entre as três entidades estatais” (MEIRELLES, 2014, p. 44)

2.3 O Município na Constituição Federal de 1988

Passados os tempos de chumbo, em nova redemocratização, apresenta o Constituinte de 1988 preceitos dirigentes de elevada tessitura social, inspirado no modelo de Weimar²⁰.

Irradiam-se novos valores e, com eles, invariavelmente, novos modais de proteção, ampliando-se sobremaneira a atuação estatal em diversos planos de força e justificação. E, nesse contexto, como importantes instrumentos de realização e concretização dos vetores constitucionais, escalonara-se a Federação

¹⁹ Hely Lopes Meirelles, em lúcida observação, obtempera que “somente a partir da Constituição de 1946 e subseqüente vigência das Cartas Estaduais e leis orgânicas é que a autonomia municipal passou a ser exercida de direito e de fato (MEIRELLES, 2014, p. 45)

²⁰ Ensina Paulo Bonavides: “Na técnica, na forma e na substância da matéria pertinente a direitos fundamentais, a derradeira Constituição do Brasil se acerca da Lei Fundamental alemã de 1949, e até a ultrapassa em alguns pontos. (BONAVIDES, 2012, p. 382)

de forma tripartite, com a inclusão dos Municípios²¹.

Inserindo-os na vanguarda dos modelos autonomistas, preleciona Paulo Bonavides:

“Nunca esteve o município numa organização federativa tão perto de configurar aquela realidade de poder – o chamado ‘pouvoir’ municipal – almejado por numerosa parcela de publicistas liberais dos séculos XVII e XIX, quanto na Constituição brasileira de 1988.

A concepção política desse poder transitou de uma modalidade ‘política’ e abstrata, historicamente frágil e passageira, não obstante sua amplitude teórica, para uma versão mais sólida (...)”. (BONAVIDES, 2012, p. 359)

A ampliação sobremaneira de suas competências administrativas e legislativas, dentre outras, invariavelmente, reflete o protagonismo que o Município assumiu no contexto político de 1988, para a maioria, “o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por este instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história” (BONAVIDES, 2012, p.356).

De antemão, o Constituinte atual consagra que a República Federativa brasileira é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal (ar. 1º da CRFB), bem como que a sua organização político-administrativa, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (art. 18 da CRFB).

Inúmeros outros dispositivos, ao largo do texto constitucional, poder-se-iam ser citados²². Especial atenção, todavia, haveria de ser dada ao artigo 29 da Constituição Federal²³, autorizando os Municípios a instituírem a sua própria Lei Orgânica.

“Lei especial, assemelhada à Constituição”, conforme Nelson Nery da Costa²⁴, ou, ainda, um tipo de “miniconstituição municipal”, nas palavras de Ives Gandra Martins²⁵, veio àquela sedimentar as bases da autonomia municipal.

Dimensionando as bases federativas conferidas ao citado ente municipal, lúcidas as observações de Paulo Bonavides:

²¹ Hely Lopes Meirelles, classificou-os como “entidade de terceiro grau”. (MEIRELLES, 2014, p. 44)

²² E.g. art. 18; 23; 24; 30 e incisos; 31; 35; 39, §4º; 41; 144, §8º, 179; 182; 195, *caput*, e §1º, 211, da CRFB.

²³ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)

²⁴ Op. cit., p. 137

²⁵ *In* Comentários à Constituição do Brasil, Ed. Saraiva, 3º, t. II, p. 146

“As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configura indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história”. (BONAVIDES, 2012, p. 356)

Vozes minoritárias em contrário, do quilate de José Afonso da Silva, todavia, existem; insurgindo-se quanto à elevação político-institucional do Município.

E o faz partindo da seguinte premissa:

“Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação”. (SILVA, 2005, p. 475)

Não bastaria, assim, a delimitação de sua autonomia, expressa consoante os cânones outorgados pelos termos da Constituição; impondo-se mais, em grau dilatado, a imprescindibilidade de sua direta participação e assento no contexto federativo.

Com razão, contudo, a outra e majoritária compreensão.

Em tons pragmáticos, sob a perspectiva eminentemente histórica, antes mesmo da Constituição Imperial de 1824, ocupa o Município especial assento nos primórdios do ambiente social, então, vivente pelos assentamentos e vilas, brasileiro.

Nas palavras de Néelson Nery da Costa, “os Municípios brasileiros, transplantados de Portugal com sua organização primitiva, conheceram aqui seu máximo esplendor na primeira fase colonial (COSTA, 2014, 60).

A federalização alcançada com a Constituinte de 1891, outorgando aos Municípios autonomia, sob os seus domínios, para deliberarem sobre assuntos de interesse local, deveras, não desprezara os fatores reais de poder *lassalianos*²⁶, então imperantes.

Os costumes desempenharam importante função nesse

²⁶ Para Ferdinand Lassalle, a Constituição de um país seria a soma dos fatores reais do poder que o regem (*in O que é uma Constituição?*, Ed. Edijur, edição 2012, p. 27)

contexto, conforme ensina Ataliba Nogueira ²⁷

“Graças ao direito costumeiro é que se tornou vastíssima a competência dos municípios brasileiros, incomparavelmente mais ampla que a dos concelhos portugueses, pelo que errara redondamente quem quisesse fazer a história do município brasileiro valendo-se dos dispositivos das Ordenações do reino”.

Segundo Paulo Bonavides, a “tensão entre o município e o ordenamento estatal propriamente dito tem, por conseguinte, profundas raízes históricas. Em verdade, o município, tanto quanto a família ou tribo, antecede o Estado: é um *prius*; um valor dotado de mais ancianidade”. (BONAVIDES, 2012, p. 360)

As Constituições que se sucederam, desde a Imperial Constituição, seguiram sob os mesmos lindes de inserção; reservando aos Municípios especial papel no seio político-jurídico organizacional.

A respeito, Hely Lopes Meirelles assevera:

“Pelo escorço histórico e constitucional (...) o conceito de Município flutuou no Brasil ao sabor dos regimes, que ora alargavam, ora comprimiam suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira ou reduzindo-o à categoria de corporação meramente administrativa, embora todas as Constituições do Brasil inscrevessem em seus textos a tão aspirada autonomia municipal”. (MEIRELLES, 2014, 45)

Inegável a sua qualificação como entidade integrante da Federação, notadamente em razão da expressa previsão no Texto Constitucional de 1988, alçando-o à condição, ao menos no plano formal-positivado, de um dos seus principais protagonistas²⁸.

Debalde fosse esse o único problema que se coloca.

Sedimentada a celeuma, acerca de sua configuração como Terceiro Ente componente da Federação; passa-se a, enfim, contextualizar os problemas que se avizinham na complexidade federativa nacional, adstritos à autonomia, doravante, e respectivos trilhos de atuação dos entes que a compõe.

²⁷ “In Teoria dos Municípios, Revista de Direito Público, RT, n° 6, 1968

²⁸ Celso Ribeiro Bastos, entretanto, a respeito da excessiva centralização, forte na realidade posta, observa: “É lamentável que o constituinte não tenha aproveitado a oportunidade par atender ao que era o grande clamor nacional no sentido de uma revitalização do nosso princípio federativo. (...). Continuamos, pois, sob uma Constituição eminentemente centralizadora, e se alguma diferença existe relativamente à anterior é no sentido de que esse mal (para aqueles que entendem ser um mal) se agravou sensivelmente”. (BASTOS, 2010, p. 429)

2.4 Autonomia Municipal

Como já dito, a vigente Constituição constitui marco histórico na substanciação do instituto Município, como terceiro integrante da Federação (art. 1º e 18, CRFB), rompendo com o dualismo de outrora.

Elastério de autonomia que encontra bases sólidas na regência do Município por lei orgânica (art. 29, CRFB), em grau de rigidez análogo ao experimentado e adotado pelos demais entes da federação.

E, não é só. Estabeleceram-se, dentre outras, matérias e competências legislativas, privativas-próprias e suplementares - às da União e Estados -, circunspectas ao interesse e domínios locais (art. 30, CRFB).

Sob tais cânones, repousa a extração fundante das bases municipais, dotando de concretude a amálgama de valores bastante a conferir-lhe a sua autonomia, em sua tripla acepção, o que, nos dizeres de André Ramos Tavares, se traduz na “capacidade de auto-organização – incluindo-se a autolegislação – autogoverno e de autoadministração”. (TAVARES, 2011, p. 1130)

CAPÍTULO 3. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

3.1 Distribuição de competências, Município e a Constituição Federal de 1988

O regime federativo atual, como exposto, consagra a partilha de poder entre os três entes federados, União, Estados e Distrito Federal e Município, todos autônomos entre si (art. 1º e 18 CRFB).

Haverá cada qual, pois, nos limites estabelecidos pela Constituição Federal, de seguir pelos correspondentes cânones autorizativos, de forma independente, no exercício das competências lá determinadas. Os pontos de intersecção, no mesmo, tom, revelar-se-iam por aquela balizados.

A tarefa, entretanto, não é fácil. Em José Afonso da Silva, decanta-se o cenário posto:

“Acontece que, no Estado moderno, se torna cada vez mais problemático discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local. Muitas vezes, certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abrangerem dois ou mais deles”. (SILVA, 2005, p. 478)

Ao que interessa aqui, as competências ditas enumeradas ou reservadas²⁹ do Terceiro Ente, legitimam-se conforme os termos explícitos do artigo 30, incisos I e II da CRFB, competindo aos Municípios, legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

E não é só. Competências ou poderes implícitos resultam como consequência lógica e necessária de um poder explícito ou dos princípios adotados pela Constituição (MEIRELLES, 2014, p. 133). Permeiam, assim, os vazios legislativos deixados pelos demais Entes, como salvaguarda interpretativa indelével.

Malgrado o decote imposto pelo Constituinte, (in)diretamente, não raro são os casos em que se instaura o conflito.

O círculo de eficácia autônoma³⁰ do Município, reveladora da

²⁹ MEIRELLES, 2014, p. 133

³⁰ BONAVIDES, 2012, 363

gênese e essência da autonomia municipal, nem sempre encontra pacífica solução, ante o elevado valor normativo compreendido entre as variantes das expressões, “assuntos de interesse local” e, ainda, “no que couber”, respectivamente, sedimentadas consoante os termos do inciso I e II do supracitado artigo 30.

3.2 Interesse local e predominância

O poder exercido pelos Entes constitucionais, como pontuado alhures, se exprime em competências institucionais. Em estados federados, critérios funcionais e espaciais determinam, entre àqueles, a partilha do poder.

Trata-se, deveras, de equação de árdua solução.

Limitar-se-á aqui, contudo, à tentativa de delinear os contornos da competência municipal e infortúnios que daí subjazem.

O suporte fático-constitucional outorgando competências aos Municípios, residentes *in specie* para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inc. I, CRFB), haverá de ser devidamente demarcado; sob pena de violação, quiçá ruptura, da cláusula federativa (art. 1º e 18, CRFB).

O interesse local³¹, expressão de menor contundência nas Constituições passadas, então, iluminado através da expressão “peculiar interesse”, encontrou grau maior de imersão na Constituição de 1988.

A abrangência e definição do que seria interesse local, conforme Hely Lopes Meirelles, perfaz-se:

“(...) pela *predominância* (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância”. (MEIRELLES, 2014, p. 136)

Em análise complementar, Uadi Lammêgo Bulos:

“Nada obstante o fato de o constituinte de 1988 ter substituído a terminologia ‘peculiar interesse municipal’ por ‘interesse local’, o certo é que

³¹ Em resenha histórica, Nelson Nery da Costa: “as necessidades locais foram estabelecidas quase sempre pela tradição e costume, muitas vezes transmitidos oralmente, como reflexo imediato de que o direito nasce das próprias exigências sociais. O Município, assim, anterior à própria experiência romana, tem como base uma legislação local e voltada aos interesses mais próximos dos seus habitantes (...)”. (COSTA, 2014, p. 79)

cairá na esfera de atribuições do município tudo aquilo que for 'predominante' ao gerenciamento de seus negócios próprios nos limites das atribuições que as normas constitucionais e ordinárias lhe irrogam". (BULOS, 2012, p. 635)

Os limites da ingerência municipal, nessa dinâmica, constroem-se conforme as normas constitucionais e ordinárias que lhes tangenciam, não podendo ir além daquilo a que se refira ao seu interesse predominantemente local.

De forma elucidativa, José Afonso da Silva, assevera, ainda:

"O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal e o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local (...)". (SILVA, 2005, p. 478)

O interesse defensável e protegido por valores constitucionais, nos termos do artigo 30, inciso I, da CRFB, assim, será aquele que tiver prevalência sobre os revelados pela União e Estado.

Conforme Néelson Nery da Costa, "interesse local é maior do que o regional ou o geral, ainda que seja uma preocupação de todas as entidades federadas" (COSTA, 2014, p. 97).

3.3 Competência legislativa supletiva

A Constituição Federal de 1988, deveras em reforço à autonomia municipal, assente na divisão espacial-vertical de poderes (art. 1º e 18, CRFB), traz consigo competências outras, exercitáveis em suplementação pelo Município (art. 30, inc. II, CRFB).

Alexandre de Moraes³², define-a, como sendo:

"(...) autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local".

³² *In* Direito Constitucional, 13ª ed., Ed. Atlas, p. 303

Tais competências, contudo, não poderão se sobrepor aos interesses federais e estaduais, compostos por atuação legislativa já hauridas, por delegação constitucional.

Gilmar Ferreira Mendes³³, a propósito, assevera:

“Aos Municípios é dado legislar para complementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta”

Lúcidas e impositivas as observações formatadas, nesse particular, por Uadi Lammêgo Bulos:

“(…) é vedado à municipalidade legislar aleatoriamente, sem a observância dos preceitos e princípios da Constituição ou em detrimento à atividade legiferante da União e dos Estados. Decerto, regular leis não é inovar perigosamente, emitindo-se comandos normativos inconstitucionais (...)”. (BULOS, 2012, p. 635)

E prossegue:

“A expressão ‘no que couber’, registrada na última parte do inciso, precisamente para vedar atos legislativos que versem sobre toda e qualquer matéria contrária ao Texto Constitucional, à legislação federal e à estadual”. (BULOS, 2012, p. 635)

A competência legiferante da Municipalidade, em grau de predominância local ou supletivo, haverá de ser assim sistematizado, em consonância com o devido processo legal legislativo substantivo, na exegese conferida pelas cláusulas constantes dos artigos 1º, 18 e 30, e incisos I e II, da CRFB.

³³ In Curso de Direito Constitucional, 6ª ed., Ed. Saraiva, p. 855.

CAPÍTULO 4. DELIMITANDO O TEMA. LEIS MUNICIPAIS Nº 4.461/2001³⁴ E Nº 5.120/2008³⁵ DE JACAREÍ/SP

4.1 *Ratio essendi* e bem jurídico tutelado pelo legislador municipal

Os vetores jurídicos imediatos revelados pela supracitada Lei revelam que o interesse de primeiro grau defensável residiria na proteção dos consumidores, clientes ou por equiparação, das instituições financeiras.

Emergem do seu texto mandamentos destinados às agências e postos de serviços bancários, e.g. determinando a instalação de porta eletrônica de segurança em todos os acessos destinados ao público.

Regulamenta-se, ainda, em especial - no que interessa aqui -, a forma e modo em que os serviços de veículos de transportes, necessários à manutenção das atividades dos citados órgãos e instituições, poderiam ser realizados e executados, assim como a previsão das respectivas cominações de inobservância, *ex vi* dos seus artigos 2º ao 7º:

Art. 2º - As instituições bancárias e financeiras ficam obrigadas a destinar área interna, fechada e exclusiva para o estacionamento dos veículos de transporte de valores.

§ 1º - Só terão acesso à área descrita no "caput" deste artigo os vigilantes habilitados e contratados para guarda, carga, descarga e transporte de valores.

§ 2º - O acesso à área destinada aos veículos de transportes de valores deverá ser independente do acesso aos usuários e à população.

§ 3º - As instituições bancárias e financeiras que descumprirem os termos previstos neste artigo não poderão obter ou renovar o alvará de licença de funcionamento.

Art. 3º - É facultado às instituições bancárias e financeiras a realização de carga e descarga de valores no horário compreendido das 20h00 às 8h00, fora do local aludido no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único - Excepcionalmente, nos meses de dezembro, este horário fica alterado para 23h00 às 08h00.

Art. 4º - As instituições bancárias e financeiras reservarão local próximo às entradas dos prédios para carga e descarga de valores, com identificação fixa no solo, obedecido o horário estabelecido no art. 3º desta Lei.

§ 1º - É vedado, sob pena de responder pela infração as empresas de transporte de valores e as instituições financeiras, o estacionamento dos veículos de transporte de valores fora dos locais descritos no "caput" deste artigo.

³⁴ Torna obrigatória a instalação de porta de segurança nas agências bancárias; dispõe sobre o horário e o local de estacionamento de veículos de transportes de valores e dá outras providências.

³⁵ Altera a lei nº 4.461/2001, de 29 de maio de 2001.

§ 2º - O controle da área descrita no "caput" deste artigo é da instituição bancária ou financeira, contratante dos serviços de veículos de transporte de valores.

Art. 5º - Os estabelecimentos comerciais e industriais que utilizarem o serviço de veículos de transporte de valores ficam obrigados a destinar área fechada exclusiva para carga e descarga de valores, com acessos exclusivos dos vigilantes habilitados e da empresa de segurança, independentes da área de acesso de seus clientes e funcionários, e a manter pelo menos um vigilante habilitado para cada área de acesso ao estabelecimento.

§ 1º - Vigilante habilitado é aquele que obedece aos requisitos constantes da Portaria n.º 992/95 do Departamento de Polícia Federal.

§ 2º - Aos estabelecimentos comerciais e industriais, fica facultado o mesmo horário estabelecido no art. 3º desta Lei, para carga e descarga de valores, fora do local mencionado no "caput" deste artigo.

§ 3º - Os estabelecimentos comerciais somente poderão utilizar-se de área de estacionamento de veículos de clientes para uso de carga e descarga de veículos de transporte de valores, em horários em que referidos estabelecimentos não estejam em funcionamento.

Art. 6º - Os estabelecimentos comerciais e industriais que utilizam os veículos de transporte de valores têm o prazo de 6 (seis) meses para se adaptar às exigências desta Lei.

Art. 7º - As instituições financeiras e bancárias e os estabelecimentos comerciais e industriais que infringirem o disposto na presente Lei ficarão sujeitos às seguintes penalidades:

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

b) multa: persistindo a infração, será aplicada multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Decorridos 60 (sessenta) dias, não havendo regularizada a situação, será aplicada nova multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

c) interdição: persistindo a infração após decorridos 60 (sessenta) dias da aplicação da segunda multa, o Município procederá a interdição do estabelecimento.

Parágrafo único - O Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Jacareí e o Sindicato dos Trabalhadores em Serviços de Carro Forte, Guarda, Transporte de Valores, Escolta Armada, seus Anexos e Afins do Estado de São Paulo poderão representar junto ao Município contra o infrator desta Lei

Entrementes, inicialmente capaz de fortificar a rede protetiva dos seus desideratos, mostra-se incontroverso que a supracitada lei municipal, direta ou reflexamente, capsula valores outros, possuindo transcendência em diversos segmentos e institutos jurídicos e, por consequência, em competências de outros Entes da Federação.

Consequência indelével. Entrechocam-se mandamentos primários de otimização subjacentes aos lindes, v.g., dos institutos *sistema monetário e política de transferência de valores, trânsito e transporte – objeto deste estudo* -, *competência da Polícia Federal*, respectiva e sistematicamente valorados pelo legislador constituinte na forma do artigo 22, incisos VI, VII, IX, XI e XXII, da

CRFB. Afrontados cânones, em igual contundência, irradiados pelas disposições dos artigos 24, inciso V e 144, *caput*, e §8º, *contrario sensu*, da CRFB³⁶.

A abertura normativa conferida pelos termos do artigo 30, incisos I e II, da CRFB³⁷, entretanto, não se revelaria sucedâneo bastante a legitimar a atuação do Ente Municipal nas específicas veredas do controle do tráfego dos veículos especiais de transporte de valores.

4.2 Da declaração da constitucionalidade, pela via difusa, das Leis nº 4.461/2001 e 5.120/2008 pelo Tribunal de Justiça de São Paulo/SP

O tema posto, residente na análise da constitucionalidade dos preceitos albergados pelas supracitadas disposições municipais, já fora objeto de absorção final pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo³⁸, através da via de exceção, nos autos do Mandado de Segurança nº 0006662-02.2008.8.26.0292, que teve trâmite pela Comarca de Jacareí/SP.

A FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos - pretendia a declaração de inconstitucionalidade *incidenter tantum* das referidas leis municipais, de efeito concreto, sob o fundamento de que caberia, unicamente, à União legislar sobre a matéria (art. 22, inc. XI, CRFB).

Noticiara-se, ainda, a inobservância aos preceitos das razoabilidade e proporcionalidade, no que se refere aos honorários de circulação dos carros-fortes e imposição de uso de materiais mais resistentes em seus vidros para aumentar a segurança.

A higienização do sistema jurídico local, entretanto, não encontrara guarida no Judiciário Estadual. Ao revés. A ação fora julgada procedente,

³⁶ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; (...) IX – diretrizes da política nacional de transportes (...) XI - trânsito e transporte; (...) XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais. Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) V - produção e consumo.

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é executada para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...) § 8º. Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinados à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

³⁷ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

³⁸ TJ/SP; Apelação Cível; Relator(a): Leme de Campos; Comarca: Jacareí; Órgão julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 03/09/2012; Data de registro: 04/09/2012

sendo, doravante, em tons pragmáticos, confirmada pelo Tribunal de Justiça local, conforme o seguinte ementário:

Alegação de Inconstitucionalidade das leis municipais nº 4.461/2001 e 5.120/2008. Restrição de horário de carga e descarga e de local de estacionamento para carros-fortes e obrigatoriedade da instalação de dispositivos de segurança nas agências e nos postos de serviço das instituições bancárias. Possibilidade. Questão de segurança pública local. Sentença mantida. Recurso não provido.

Em miúdes, impõe extrair os fundamentos pretensos de validade da compreensão dada a hipótese.

Compreendera-se, num primeiro modal, ser o Município competente para legislar sobre atividades bancárias, sob o fundamento de, na particularidade local, deter plena competência para editar normas de proteção às relações de consumo, bem como relacionadas ao exercício do seu poder de polícia, *verbis*:

“(...) não procede à alegação de invasão de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte (violação ao art. 22, XI, da CF), pois conforme bem esclarecido no mencionado acórdão, no caso dos autos, não se trata de matéria relativa ao trânsito e transporte de âmbito nacional, mas sim, questão de interesse local, que envolve a segurança dos consumidores e usuários das agências de determinado município”.

E, ainda, declarara-se que as sobreditas leis municipais não ofenderiam os valores albergados pelos cânones da Lei nº 7.102/1983, que dispõe sobre a segurança em estabelecimentos financeiros, prevendo normas para constituições e funcionamento de empresas que explorem serviços de vigilância e de transporte de valores.

Argumenta-se que as ingerências municipais não tratariam sobre tais disposições, tão somente sobre a segurança dos usuários e transeuntes, que não poderiam ficar à mercê das atividades de risco realizadas pelos ditos veículos de transporte de valores.

Sob outra perspectiva, sedimentara-se a compreensão de que as leis referidas encontrariam signos de razoabilidade e proporcionalidade, cuja base fática de imersão encontraria resôo na conjuntura dos tempos atuais, no que se refere à ausência de segurança.

Eis a breve resenha, nesse sentido, da *ratio decidendi*:

"Destarte, "é legítima, sob esse aspecto, a lei municipal que exige dos estabelecimentos bancários a criação de acesso exclusivo para carga e descarga de valores"

Este e. Órgão Especial já se pronunciou em questão parelha, ocasião em que restou decidido que, "não afronta a Constituição Paulista lei municipal de iniciativa parlamentar que proíbe a entrada ou presença de seguranças de carros fortes no interior das agências bancárias no espaço reservado aos clientes, bem como seguranças munidos de armamento pesado em estabelecimentos que especifica e dá outras providências. Lei municipal de iniciativa parlamentar não pode ingerir na administração determinando a que Secretaria caberá a fiscalização de seu cumprimento"

Cumprido ressaltar que referida norma não trata do sistema financeiro, mas a segurança que as instituições a ele pertencentes, particularmente as agências bancárias, devam proporcionar aos usuários, especialmente em um momento evidentemente crítico, como ocorre no embarque e desembarque de valores realizados, em razão do risco elevado, por empresas de transporte dotadas de forte aparato bélico.

Ora, se há necessidade de emprego de funcionários armados, certamente é porque existe risco elevado; logo, revela-se "razoável" limitar a realização do procedimento a local fora do acesso dos usuários".

Inequívoco, *sic et simpliciter*, ter o legislador munícipe ultrapassado os vetores outorgados pelo Constituinte, adstrito a sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local; notadamente por inexistir a devida carga constitucional de contrapartida, vez que já devidamente exaurida a matéria em plano nacional conformador.

Deveras, como adiante se passará a analisar, trata-se, o tráfego de veículos de transporte de valores, exercíveis pelo intermédio do carro-forte, de matéria inteiramente regulamentada pelo Ente Federal.

4.3 Regulamentação do tráfego de veículos de transporte de valores

A Lei nº 9.503/1997, institui o Código de Trânsito Brasileiro, disciplinando normas sobre circulação e conduta do trânsito em meio terrestre, expondo, por conseguinte, comando legal de aplicação direta à vertente hipótese, na roupagem do seu artigo 29, inciso VIII:

Art. 29. O trânsito de veículos nas vias terrestres abertas à circulação obedecerá às seguintes normas:

(...)

VIII - os veículos prestadores de serviços de utilidade pública, quando em atendimento na via, gozam de livre parada e estacionamento no local da

prestação de serviço, desde que devidamente sinalizados, devendo estar identificados na forma estabelecida pelo CONTRAN (...).

Os veículos de transporte de valores inserem-se nessa situação; gozando, destarte, de livre parada e estacionamento no local da prestação dos serviços.

O direito de estacionar em via pública para a consecução de suas atividades, face aos valores coletivos e publicísticos transcendentais, lhes é outorgado, em grau concreto-material de execução, consoante Resolução nº 268/2008 do CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito:

Art. 3º Os veículos prestadores de serviços de utilidade pública, referidos no inciso VIII do art. 29 do Código de Trânsito Brasileiro, identificam-se pela instalação de dispositivo, não removível, de iluminação intermitente ou rotativa, e somente com luz amarelo-âmbar.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, são considerados veículos prestadores de serviço de utilidade pública:

(...)

IV - os veículos especiais destinados ao transporte de valores;

(...)

Art. 4º Os veículos de que trata o artigo anterior gozarão de livre parada e estacionamento, independentemente de proibições ou restrições estabelecidas na legislação de trânsito ou através de sinalização regulamentar, quando se encontrarem:

I - em efetiva operação no local de prestação dos serviços a que se destinarem;

II - devidamente identificados pela energização ou acionamento do dispositivo luminoso e utilizando dispositivo de sinalização auxiliar que permita aos outros usuários da via enxergarem em tempo hábil o veículo prestador de serviço de utilidade pública.

Os preceitos que das disposições referidas irradiam encontram carga exegética primária nos termos dos supracitados artigos 22, incisos IX e XI, da CRFB.

A origem e legitimação dos valores consagrados pelo Ente Federativo competente, subvertidos pelo legislador local, evidenciam a inconstitucionalidade dos mandamentos municipais de fundo, por manifesto transbordo dos seus limites constitucionais de atuação.

4.4 Irradiação da temática a outros bens jurídicos protegidos

4.4.1 Teoria dos poderes implícitos. Outros institutos violados

Os veículos especiais de transporte de valores, em vias públicas

municipais, gozam de livre parada e estacionamento nos locais em que prestam as suas atividades, forte nas diretrizes da supracitada Resolução nº 268/2008 do CONTRAN, que possui fundamento de validade nas disposições da aludida Lei nº 9.503/97, que, por sua vez, assenta-se em bases de extração constitucional, consoante os preceitos albergados pelo artigo 22, incisos IX e XI, da CRFB.

A amálgama de valores protetivos do instituto, tráfego de veículos especiais de transporte de valores, na mesma magnitude, encontra salvaguarda, ainda que de forma reflexa e indireta, em institutos jurídicos outros de igual jaez constitucional.

As competências indicadas nos tópicos que se sucederão, *e.g.* sistema bancário e de transporte de valores, segurança pública, dentre outras, nos planos concretos de imersão, para a sua integral aplicação, sofrem direto influxo dos valores catalogados pelos referidos incisos IX e XI do artigo 22.

Insere-se, nesse contexto, a Teoria dos Poderes Implícitos; cuja temática, bem delinear a Celso Ribeiro Bastos: “(...) além dos poderes expressamente enunciados, seriam também indispensáveis à União os poderes implícitos, ou seja, aqueles que fosse instrumentais ao atingimento das finalidades expressamente enunciadas” (BASTOS, 2010, p. 426)

Sobre as competências implícitas, ressalva, ainda, André Ramos Tavares, que: “(...) deve ser amplamente justificada a partir de competência expressamente reconhecidas pela Constituição, diante da realidade viva, de hipóteses concretas que exigem o reconhecimento de um plus em relação àquilo que foi reconhecidamente admitido pela Constituição (...)”. (TAVARES, 2011, p. 1182)

Exemplificadamente, para que não haja violação aos lindes do artigo 22, inciso VII, da CRFB, que dispõe sobre a política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores, ou, ainda, solução de sua continuidade, impor-se-ia a proteção integral do plexo de valores neles estabelecidos.

O desatendimento aos preceitos epigrafados, em exercício mental-hipotético, destarte, perfaz-se – ou pode se perfazer - em diversos tons e graus.

A existência de norma que atentasse contra o bem jurídico lá protegido, nesse esteio, padeceria de vício de inconstitucionalidade material. Iguualmente, norma que impedisse de serem os valores condensados por aquela

devidamente postos em concreção, surtiria as mesmas vicissitudes.

O espaço amostral de inserção, nessa segunda hipótese, flutua em pisos sólidos materiais, regulamentando o exercício da própria atividade.

Em outras palavras, os bens jurídicos irradiados do mencionado artigo 22, inciso VII, convergem para a assertiva que a regulamentação do tráfego de veículos de transporte de valores, em especial dos carros-fortes, pelo Município, atentaria contra os seus próprios valores, situados seus diversos outros graus de implicação.

Obstaria, por certo, ainda que em longa análise – mas perfeitamente factível empiricamente -, os respectivos campos materiais de inserção da política de crédito, câmbio, seguros e, aqui incisivamente, transferência de valores.

Os poderes enunciados abaixo grafados, no mesmo sentido e extensão, haveriam de ser lidos e tornados efetivos, sob tais perspectivas.

4.4.1.1 Sistema bancário, moeda e transporte de valores

A Lei nº 4.595/1964, dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, criando o Conselho Monetário Nacional, e, doravante, determinando as suas competências, dentre as quais:

Art. 4º Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República:

(...)

II - Estabelecer condições para que o Banco Central da República do Brasil emita moeda-papel (*Vetado*) de curso forçado, nos termos e limites decorrentes desta Lei, bem como as normas reguladoras do meio circulante;

(...)

VIII - Regular a constituição, funcionamento e fiscalização dos que exercerem atividades subordinadas a esta lei, bem como a aplicação das penalidades previstas

(...)

Art. 10 – Compete privativamente ao Banco Central do Brasil:

IX – exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas” (...)

As atividades regulamentadoras do meio circulante, compreendidas em sua devida acepção, irradiadas aos seus **campos materiais de concreção** – *v.g. transporte de valores* - assim como as penalidades decorrentes,

praticadas pelas instituições submetidas à sua regulamentação, revelam-se valores materiais de proteção.

Assim, é de competência privativa do BACEN exercer a fiscalização das instituições financeiras e apená-las, bem como compete privativamente ao Conselho Monetário Nacional regular o funcionamento, a fiscalização e a aplicação das penalidades para essas instituições.

Os fundamentos de legitimação transcendentais, outorgando à União Federal a competência para legislar privativamente sobre a matéria posta, seguem contemporizados pelas disposições - e publicísticos valores - constantes do artigo 22, incisos VI e VII, da CRFB³⁹:

O legislador Municipal de Jacareí/SP não tem competência para regular atividade bancária específica ou afins, como, *in casu*, traduz-se na materialização de atividades concretas residentes na reposição, transporte ou circulação do numerário necessário ao seu funcionamento (art. 2º ao 4º da Lei Municipal).

É flagrante, pois, a inconstitucionalidade das supracitadas leis municipais, eis que não existe espaço constitucional que permita ao Município legislar sobre a própria operacionalidade do Sistema Bancário.

Somente à União, com caráter de exclusividade, compete tal mister. Dispõe o artigo 48, inciso XIII, da CRFB:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos artigos 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.

Não resta dúvida, diante da clareza do dispositivo constitucional alhures, ser da competência privativa do Ente Federal, legislar sobre a atividade das instituições financeiras, aí compreendidas aquelas necessárias ao seu perfeito funcionamento, como representa o transporte e a reposição de numerário,

³⁹ 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.

consoante os termos da Lei nº 7.102/83, regulamentada pelo Decreto nº 89.056/83⁴⁰ – analisadas em tópico futuro.

A equalização dos interesses postos em pauta, notadamente a absorção das Leis Municipais em referência, haverá, certamente, de guardar adstrição imediata parametrizada sob tais lindes.

4.4.1.2 Empresas de vigilância e de transporte de valores. Regramento Federal

As Leis nº 7.102/1983 e 9.017/1995, em síntese, dispõem sobre a segurança em estabelecimentos financeiros, prevendo normas para constituições e funcionamento de empresas que explorem serviços de vigilância e de transporte de valores.

Em seus artigos 1º e 2º, a Lei nº 7.102/83, assevera ser vedado o funcionamento de qualquer estabelecimento financeiro que não possua sistema de segurança, e.g. porta eletrônica, dentre outros:

Art. 1º É vedado o funcionamento de qualquer estabelecimento financeiro onde haja guarda de valores ou movimentação de numerário, que não possua sistema de segurança com parecer favorável à sua aprovação, elaborado pelo Ministério da Justiça, na forma desta lei.

§ 1º Os estabelecimentos 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 suas respectivas dependências.

§ 2º O Poder Executivo estabelecerá, considerando a reduzida circulação financeira, requisitos próprios de segurança para as cooperativas singulares de crédito e suas dependências que contemplem, entre outros, os seguintes procedimentos:

I – dispensa de sistema de segurança para o estabelecimento de cooperativa singular de crédito que se situe dentro de qualquer edificação que possua estrutura de segurança instalada em conformidade com o art. 2º desta Lei;

II – necessidade de elaboração e aprovação de apenas um único plano de segurança por cooperativa singular de crédito, desde que detalhadas todas as suas dependências;

III – dispensa de contratação de vigilantes, caso isso inviabilize economicamente a existência do estabelecimento.

§ 3º Os processos administrativos em curso no âmbito do Departamento de Polícia Federal observarão os requisitos próprios de segurança para as cooperativas singulares de crédito e suas dependências.

Art. 2º - O sistema de segurança referido no artigo anterior inclui pessoas adequadamente preparadas, assim chamadas vigilantes; alarme capaz de permitir, com segurança, comunicação entre o estabelecimento financeiro e

⁴⁰ Regulamenta a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que "dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores e dá outras providências".

outro da mesma instituição, empresa de vigilância ou órgão policial mais próximo; e, pelo menos, mais um dos seguintes dispositivos:

I - equipamentos elétricos, eletrônicos e de filmagens que possibilitem a identificação dos assaltantes;

II - artefatos que retardem a ação dos criminosos, permitindo sua perseguição, identificação ou captura; e

III - cabina blindada com permanência ininterrupta de vigilante durante o expediente para o público e enquanto houver movimentação de numerário no interior do estabelecimento.

Parágrafo único. (Revogado pela Lei 9.017, de 1995)

Elucida, ainda, os moldes em que o serviço de transporte de valores deveria ser executado, contemplando, em contrapartida, cominação para o infrator que infringir as suas disposições, sob as rubricas advertência, multa e interdição (art. 3º, 4º, 7º e 20, da Lei nº 7.102/83):

Art. 3º A vigilância ostensiva e o transporte de valores serão executados:

I - por empresa especializada contratada; ou

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.

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.

Art. 4º O transporte de numerário em montante superior a vinte mil Ufir, para suprimento ou recolhimento do movimento diário dos estabelecimentos financeiros, será obrigatoriamente efetuado em veículo especial da própria instituição ou de empresa especializada.

Art. 5º O transporte de numerário entre sete mil e vinte mil Ufirs poderá ser efetuado em veículo comum, com a presença de dois vigilantes.

Art. 6º Além das atribuições previstas no art. 20, compete ao Ministério da Justiça:

I - fiscalizar os estabelecimentos financeiros quanto ao cumprimento desta lei;

II - encaminhar parecer conclusivo quanto ao prévio cumprimento desta lei, pelo estabelecimento financeiro, à autoridade que autoriza o seu funcionamento;

III - aplicar aos estabelecimentos financeiros as penalidades previstas nesta lei.

Parágrafo único. Para a execução da competência prevista no inciso I, o Ministério da Justiça poderá celebrar convênio com as Secretarias de Segurança Pública dos respectivos Estados e Distrito Federal.

Art. 7º O estabelecimento financeiro que infringir disposição desta lei ficará sujeito às seguintes penalidades, conforme a gravidade da infração e levando-se em conta a reincidência e a condição econômica do infrator:

I - advertência;

II - multa, de mil a vinte mil Ufirs;

III - interdição do estabelecimento.

(...)

Art. 20. Cabe ao Ministério da Justiça, por intermédio do seu órgão competente ou mediante convênio com as Secretarias de Segurança Pública dos Estados e Distrito Federal:

I – conceder autorização para funcionamento:

(...)

b) das empresas especializadas em transporte de valores

(...)

II - fiscalizar as empresas e os cursos mencionados dos no inciso anterior;

III - aplicar às empresas e aos cursos a que se refere o inciso I deste artigo as penalidades previstas no art. 23 desta Lei.

As competências estabelecidas nos artigos 1º, 6º e 7º, da Lei nº 7.102/83 ao Ministério da Justiça, por fim, consoante os dizeres do artigo 16 da Lei nº 9.017/95, seriam exercidas pelo Departamento de Polícia Federal.

Art. 16. As competências estabelecidas nos arts. 1º, 6º e 7º, da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, ao Ministério da Justiça, serão exercidas pelo Departamento de Polícia Federal.

A Portaria nº 387/2009 DG/DPF, de 28/08/2006⁴¹, regulamenta tais disposições.

Incontroverso, destarte, que a fiscalização das empresas de segurança e transporte de valores revela-se atividade de competência do Ministério da Justiça, executável através do seu órgão de repressão.

Os institutos e valores subjacentes encontram assento constitucional, por direta ingerência do matiz consagrado pelo artigo 22, inciso XXII, da CRFB:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais

Infere-se da norma ordinária federal reproduzida que não podem as instituições financeiras funcionar sem que haja a devida segurança do estabelecimento, através de sistema aprovado pelo Ministério da Justiça e, ainda, que o legislador atribuiu toda e qualquer fiscalização direta das empresas de vigilância ao Ministério da Justiça e não ao centro político local.

Não se diga, que a norma sancionada não atinge o regular funcionamento da instituição financeira. O funcionamento não guarda pertinência

⁴¹ Art. 1º A presente portaria disciplina, em todo o território nacional, as atividades de segurança privada, armada ou desarmada, desenvolvidas pelas empresas especializadas, pelas que possuem serviço orgânico de segurança e pelos profissionais que nelas atuam, bem como regula a fiscalização dos planos de segurança dos estabelecimentos financeiros.

apenas com as regras de mercado, do sistema político-financeiro-monetário, mas, sim, com toda a sua estrutura operacionalização.

A tônica da ruptura do pacto federativo aqui segue pelos longevos campos das atividades materiais passíveis de serem exercitadas na dinamização das sobreditas atividades.

Deveras, sem a possibilidade de abastecimento de numerário no tempo e modo devidos, segundo as regras de segurança e, inclusive, livre iniciativa, operacionalizado pelas empresas de transporte de valores, torna-se impraticável o atendimento ao público, vilipendiando as atividades fins – e sociais, por certo -dos estabelecimentos bancários, situados na Municipalidade de Jacareí/SP.

O vacúolo residual para a atuação do Município, na repartição constitucional de competências, na mesma dimensão, não se fizera presente.

Interesse predominantemente local, deveras, inexistente.

4.4.1.3 Relações de consumo (vítimas do evento) e Segurança Pública

As leis municipais alhures prescrevem, ainda, valores tornos a salvo pelo Estatuto do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), ao impor à obrigatoriedade de instalação de ofendículos pelas instituições que delimita, e, ainda, por restringir o transporte de valores na forma em que estabelece, *verbis*:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

(...)

Art. 17. Para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento.

Em pretender regulamentar o tráfego do transporte de valores e meios protetivos de segurança, pelo que se deduz diretamente do seu texto literal, sob a batuta do interesse local, objetivam as normas municipais epigrafadas proteger os consumidores munícipes das intempéries decorrentes das atividades prestadas pelas instituições financeiras e demais estabelecimentos comerciais.

A faculdade para dispor sobre o instituto em apreço, entretanto, outorgando competências legislativas concorrentes à União, Estados e

Distrito Federal, revela-se canonizada pelo Legislador Constituinte, na forma do artigo 24, inciso V, da CRFB⁴²:

Inescusável, logo, a disposição municipal adstrita à segurança nas relações consumeristas, que, no caso posto, transcendem a zona limítrofe do constitucional e razoável, ao tergiversar sobre matérias cuja competência nela não se contempla, convergindo para a declaração de sua inconstitucionalidade.

A atuação do Município não se revelaria sucedâneo hábil a transcender os campos de sua constitucional legitimação, na defesa da proteção consumerista, sob pena de colidência com interesses de maior envergadura, fortificados sob os cânones do artigo 144 da CRFB.

Os lindes são tênues, porém, haverão de ser demarcados, sob de ruptura da cláusula federativa.

A proteção enveredada pelos ditames da Lei Municipal nº 4.462/2001, precisamente sob os moldes dos seus artigos 1º ao 6º, voltam-se a fomentar a proteção e segurança dos consumidores e transeuntes.

Os contornos e, por assim dizer, confluências concêntricas de atuação, residentes na máxima, da segurança pública (art. 144, da CRFB), e mínima, proteção aos consumidores (art. 6º, inc. I, e art. 17 Lei nº 8.078/90), não se entrelaçam.

A preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, direito e responsabilidade de todos, certamente, trata-se de dever do Estado (art. 144, da CRFB).

Num outro passo, a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços, direto ou por equiparação, trata-se de direito básico do consumidor (art. 6º, inc. I, e art. 17 Lei nº 8.078/90).

Verifica-se que o Poder Municipal local pretendeu, sem a devida contrapartida de autorização constitucional, legislar sobre assuntos que ecoariam além do campo protetivo eminentemente do consumidor.

O espírito do legislador municipal segue assim contemporizado por todo o texto da Lei Municipal nº 4.461/2001. Os artigos 1º, caput, 2º, §2º e 5º, em especial, contemplam nominalmente o seu destinatário de proteção:

⁴² Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) V - produção e consumo.

Art. 1º - É obrigatória, nas agências e postos de serviços bancários, a instalação de porta eletrônica de segurança individualizada em todos os acessos destinados ao público.

(...)

Art. 2º - As instituições bancárias e financeiras ficam obrigadas a destinar área interna, fechada e exclusiva para o estacionamento dos veículos de transporte de valores.

(...)

§ 2º - O acesso à área destinada aos veículos de transportes de valores deverá ser independente do acesso aos usuários e à população.

(...)

Art. 5º - Os estabelecimentos comerciais e industriais que utilizarem o serviço de veículos de transporte de valores ficam obrigados a destinar área fechada exclusiva para carga e descarga de valores, com acessos exclusivos dos vigilantes habilitados e da empresa de segurança, independentes da área de acesso de seus clientes e funcionários, e a manter pelo menos um vigilante habilitado para cada área de acesso ao estabelecimento. (...)

Alberga interesse maiores, mais amplos.

Cataloga-os, nessa posição, o Supremo Tribunal Federal, em elucidativo julgado:

“(...) o conceito jurídico de ordem pública não se confunde com incolumidade das pessoas e do patrimônio (...). Sem embargo, ordem pública se constitui em bem jurídico que pode resultar mais ou menos fragilizado pelo modo personalizado com que se dá a concreta violação da integridade as pessoas ou do patrimônio de terceiros (...) conceito de ordem pública que se desvincula do conceito de incolumidade das pessoas e do patrimônio alheio (assim como da violação à saúde pública), mas que se enlaça umbilicalmente à noção de acautelamento do meio social”. (HC 1103.300, 2ª T., Re. Min. Ayres Britto, j. 05.10.2010, D.J. 18.11.2010)

Em exasperar os limiares protetivos da relação consumerista, não delineados e quistos pelo Estatuto do Consumidor, em seus artigos 6º, inciso I, e 17, sob a batuta da cláusula de autorização prevista nos termos do artigo 30, e incisos I e/ou II, da CRFB, incorrera, o Poder Municipal, em frontal colisão com os valores e interesses fundantes pelo Constituinte originário, na acepção dos parâmetros conformadores balizados pela norma constante dos seus artigos 24, inciso V, e 144.

A incolumidade protegida no seio Consumerista há de ser vista como aquela intimamente abrangida pelos lindes e reflexos da relação negocial respectiva; não podendo ir além desde vetores, sob pena de invasão da matéria absorvida pelas disposições constantes do já analisado artigo 144.

CAPÍTULO 5. PANORAMA DOS CONFLITOS FEDERATIVO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA

5.1 Introito

A estrutura federativa brasileira formada por três centros de poder, cada qual, conjunta e isoladamente, responsável pelo exercício de inúmeras competências materiais e legislativas, próprias-enumeradas e reflexas e decorrentes, revela-se campo fértil à cizânia e diferentes soluções.

Há de se obterar, aditivamente, conforme Celso Ribeiro Bastos, a existência de zonas de divergências federativas ante o quadro constitucional brasileiro atual:

“(...) a regra de ouro da nossa Federação tornou-se a de que a União cumpre um papel hegemônico na atividade legislativa em todos os níveis. Destarte, trata-se de mudança substancial de critério em face da lei maior precedente. Nessa ainda havia a preocupação de se apartarem competências de maneira mais ou menos nítida, permitindo que os Estados e Municípios desfrutassem de uma competência privativa (...)”.(BASTOS, 2010, p.430-431)

Em resenha sobre o posicionamento da Corte Constitucional no desenho organizacional e seus conflitos, disserta André Ramos Tavares que: “(...) é possível concluir, da amostragem jurisprudencial utilizada, que o STF tem demonstrado uma leitura pró-federal, no sentido de privilegiar a centralização federativa”. (TAVARES, 2011, p. 1162)

E, nessa dimensão, guarda o Judiciário, através de suas diferentes instâncias, importância singular para resolução dos potenciais e vindouros conflitos que de tal demarcação se reproduzem.

5.2 Jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal acerca dos institutos (Município e Trânsito)

Consoante já explicitado em capítulos passados, o papel da União Federal nessas veredas é hegemônico, não havendo espaços vazios de absorção outorgáveis ao Município para legislar sobre tais atividades, por força do

integral exaurimento das correspondentes competências, *ex vi* da Lei nº 9.503/97 (art. 29, inc. VIII), regulamentada na forma da Resolução nº 268/2008 (art. 3º, § 1º, inc. IV e art. 4º, inc. I e II).

Certamente, sobre outros interesses que orbitam o seu seio, ditos predominantemente locais, possui plena ingerência e domínio. A plêiade de valores contido no termo “transportes”, cunhado, dentre outros, pelos artigos 22, incisos IX e XI, da CRFB, possibilitaria, sem esforços empíricos-argumentativos, convergir para tal assertiva.

Hely Lopes Meirelles, com assaz clareza, bem contextualizou a questão:

“Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente a regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código de Trânsito Brasileiro (...), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito (...)) e os Municípios (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização (...)). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse *predominantemente* de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao Município a ela cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu *interesse local*”. (MEIRELLES, 2014, p. 137)

E, assim, impõe-se analisar a compreensão dada pelas Cortes Superiores, aos diferentes modais adstritos aos temas, direta e reflexamente, adstritos aos jurígenos valores que permeiam o Município e os institutos trânsito e transporte.

5.2.1 Município e interesse local

5.2.1.1 Instituições financeiras e regulamentação de horário. Competência da União⁴³

“Recurso Extraordinário. Horário de funcionamento bancário: matéria que, por sua abrangência, transcende ao peculiar interesse do Município. Competência exclusiva da União para legislar sobre o assunto. Precedentes do STF. RE conhecido e provido”.
(RE 118363, Relator(a): Min. CELIO BORJA, Segunda Turma, julgado em 26/06/1990, DJ 14-12-1990 PP-15111 EMENT VOL-01606-02 PP-00187)

⁴³ No mesmo sentido: STF, RE 89.942/SP, RE 91.505/MS

Importa salientar, ao que interessa neste, que o Relator Ministro Célio Borja, em nota explicativas, após aparte do Ministro Paulo Brossard, asseverou que “a atribuição de fixar horário dos bancos tem a ver com o controle da moeda e do crédito”.

A Súmula nº 19 do STJ, da mesma forma, há tempos, estabelece que “a fixação do horário bancário, para atendimento ao público, é da competência da União”. (1ª Seção, julgado em 04/12/1990, DJ 07/12/1990, p. 14682)

5.2.1.2 Instituições financeiras e tempo de espera em fila de atendimento. Competência do Município

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. INSTITUIÇÃO BANCÁRIA. ATENDIMENTO AO PÚBLICO. FILA. TEMPO DE ESPERA. LEI MUNICIPAL. NORMA DE INTERESSE LOCAL. LEGITIMIDADE. Lei Municipal n. 4.188/01. Banco. Atendimento ao público e tempo máximo de espera na fila. Matéria que não se confunde com a atinente às atividades-fim das instituições bancárias. Matéria de interesse local e de proteção ao consumidor. Competência legislativa do Município. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 432789, Relator(a): Min. EROS GRAU, Primeira Turma, julgado em 14/06/2005, DJ 07-10-2005 PP-00027 EMENT VOL-02208-04 PP-00852 RTJ VOL-00196-01 PP-00345 LEXSTF v. 27, n. 323, 2005, p. 288-293 RB v. 18, n. 509, 2006, p. 35-36 JC v. 31, n. 107, 2005, p. 254-257)

O Ministro Eros Grau, em seu voto, consignou no caso posto que, “o tema diz respeito a interesse local do Município, matéria que não se confunde com as atinentes às atividades-fim da instituição financeira”.

5.2.1.3 Instituições financeiras e obrigatoriedade de instalação de dispositivos de segurança em suas agências⁴⁴. Competência do Município

E M E N T A: 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 - 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, dos pertinentes equipamentos de segurança, tais como portas eletrônicas ou câmaras filmadoras, 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.

⁴⁴ Precedente: RE 240.406/RS, RE 385.398/MG

(RE 312050 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 05/04/2005, DJ 06-05-2005 PP-00032 EMENT VOL-02190-03 PP-00503 RTJ VOL-00194-02 PP-00693)

As defesas pré-dispostas consagradas como sendo de imposição possível pelos Municípios, convém destacar, em nada tem a ver com a forma e condições de abastecimento das agências pelas atividades dinamizadas pelos veículos especiais de transporte de valores.

5.2.1.4 Regulamentação do horário do comércio local. Competência do Município

A Súmula 419 do STF, assim, dispõe:

“Os municípios têm competência para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas”.
(Sessão Plenária de 01/06/1964; DJ de 6/7/1964, p. 2182; DJ de 7/7/1964, p. 2198; DJ de 8/7/1964, p. 2238).

E, complementarmente, revela a Súmula 645 do mesmo Tribunal:

“É competente o município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”. (Sessão Plenária de 24/09/2003; DJ de 9/10/2003, p. 2; DJ de 10/10/2003, p. 2; DJ de 13/10/2003, p. 2.)

Diversa fora a compreensão dada ao condicionamento, pelos Municípios, do horário de funcionamento das instituições financeiras (STF, RE 118363 e STJ, Súmula 19), notadamente por haver de ser a referida temática tratada de forma uniforme em todo território nacional.

5.2.2 Competências afetas ao instituto trânsito

5.2.2.1 Instituição de multas de trânsito

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.723/99 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. PARCELAMENTO DE MULTAS DE TRÂNSITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Esta Corte, em pronunciamentos reiterados, assentou ter, a Constituição do Brasil, conferido exclusivamente à União a competência para legislar sobre

trânsito, sendo certo que os Estados-membros não podem, até o advento da lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 22 da CB/88, legislar a propósito das matérias relacionadas no preceito. 2. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.

(ADI 2432, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2005, DJ 26-08-2005 PP-00005 EMENT VOL-02202-01 PP-00118 REPUBLICAÇÃO: DJ 23-09-2005 PP-00007 RTJ VOL-00195-02 PP-00431 LEXSTF v. 27, n. 321, 2005, p. 45-51)

Até o advento da Lei Complementar prevista na forma do artigo 22, parágrafo único, da CRFB, não detinham os Estados autorização regulamentar para dispor sobre a matéria.

5.2.2.2 Obrigatoriedade da utilização do cinto de segurança

EMENTA: Recurso extraordinário. - A competência para legislar sobre trânsito é exclusiva da União, conforme jurisprudência reiterada desta Corte (ADI 1.032, ADIMC 1.704, ADI 532, ADI 2.101 e ADI 2.064), assim como é a competência para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança (ADIMC 874). - Ora, em se tratando de competência privativa da União, e competência essa que não pode ser exercida pelos Estados se não houver lei complementar - que não existe - que o autorize a legislar sobre questões específicas dessa matéria (artigo 22 da Constituição), não há como pretender-se que a competência suplementar dos Municípios prevista no inciso II do artigo 30, com base na expressão vaga aí constante "no que couber", se possa exercitar para a suplementação dessa legislação da competência privativa da União. - Ademais, legislação municipal, como ocorre, no caso, que obriga o uso de cinto de segurança e proíbe transporte de menores de 10 anos no banco dianteiro dos veículos com o estabelecimento de multa em favor do município, não só não diz respeito, obviamente, a assunto de interesse local para pretender-se que se enquadre na competência legislativa municipal prevista no inciso I do artigo 30 da Carta Magna, nem se pode apoiar, como decidido na ADIMEC 874, na competência comum contemplada no inciso XII do artigo 23 da Constituição, não estando ainda prevista na competência concorrente dos Estados (artigo 24 da Carta Magna), para se sustentar que, nesse caso, caberia a competência suplementar dos Municípios. Recurso extraordinário não conhecido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei 11.659, de 4 de novembro de 1994, do Município de São Paulo.

(RE 227384, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2002, DJ 09-08-2002 PP-00068 EMENT VOL-02077-02 PP-00190)

Trata-se de discussão superada, face ao advento da Lei nº 9.503/97, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, instituindo, dentre outros assuntos, a obrigatoriedade da utilização do cinto de segurança⁴⁵

⁴⁵ Art. 65. É obrigatório o uso do cinto de segurança para condutor e passageiros em todas as vias do território nacional, salvo em situações regulamentadas pelo CONTRAN; Art. 167. Deixar o condutor ou passageiro de usar o cinto de segurança, conforme previsto no art. 65 (...)

5.2.2.3 Competência suplementar e sanção mais gravosa (Repercussão Geral)

RECURSO. Agravo convertido em Extraordinário. Competência privativa da União para legislar. Trânsito e transporte. Repercussão geral reconhecida. Precedentes. Reafirmação da jurisprudência. Recurso improvido. É incompatível com a Constituição lei municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no Código de Trânsito Brasileiro, por extrapolar a competência legislativa do município.

(ARE 639496 RG, Relator(a): Min. MINISTRO PRESIDENTE, julgado em 16/06/2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-167 DIVULG 30-08-2011 PUBLIC 31-08-2011 EMENT VOL-02577-02 PP-00232 REVJMG v. 62, n. 198, 2011, p. 407-409)

Incompatível com a Constituição Federal, sob a pretendida rubrica supletiva, Lei Municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista na Lei nº 9.503/97.

5.2.2.4 Competência suplementar e uso de celular e cinto de segurança

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA ESPECÍFICA DE TRÂNSITO TRATADA EM LEI ESTADUAL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL AINDA NÃO EDITADA (CF, ARTIGO 22, PARÁGRAFO ÚNICO). 1. A Lei nº 2.012/99, do Estado de Mato Grosso do Sul, ao tornar obrigatória a notificação pessoal dos motoristas em casos de utilização de celular com o veículo em movimento e da não-utilização do cinto de segurança, cuida de matéria específica de trânsito, invadindo competência exclusiva da União (CF, artigo 22, XI). Precedentes: ADI nº 1.592-DF, MOREIRA ALVES (DJ de 17.04.98 E OUTROS). 2. Enquanto não editada a lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 22 da Carta Federal, não pode o Estado legislar sobre trânsito. Precedentes: ADIs nºs 1.991/DF, MAURÍCIO CORRÊA (DJ de 25.06.99); 1.704, MARCO AURÉLIO (DJ de 06.02.98) e 474, OCTAVIO GALLOTTI (DJ de 03.05.91). Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.012, de 19.10.99, do Estado de Mato Grosso do Sul.

(ADI 2101, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2001, DJ 05-10-2001 PP-00039 EMENT VOL-02046-02 PP-00349)

Enquanto não sobrevier autorização legislativa, Lei Complementar prevista na forma do artigo 22, parágrafo único, da CRFB, não pode o Estado legislar a respeito.

No caso, urge destacar que a matéria posta *sub judice* já se encontrava há tempos regulamentada pela respectiva lei de regência: uso de celular (art. 252, inc. VI e 280, §3º) e cinto de segurança (art. 65 e 167)

5.2.2.5 Competência suplementar e placas de sinalização de limite de

velocidade

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.407, de 17.03.97, do Distrito Federal que dispõe sobre a colocação de placas de sinalização para informar sobre proibições e restrições no uso de vias do Distrito Federal. Pedido de liminar. - Relevância jurídica da alegação de invasão de competência privativa da União. Barreira eletrônica que se destina à fiscalização da observância da velocidade estabelecida para a via pública é meio de prova para a autuação por infringência da lei de trânsito, e a competência para a sua disciplina, pelo menos em exame compatível com o da concessão da liminar, é da União e não dos Estados ou do Distrito Federal. - Conveniência da suspensão liminar da lei distrital atacada, dando-se-lhe eficácia "ex tunc". Pedido de liminar deferido, para suspender, "ex tunc" e até o julgamento final desta ação, a eficácia da Lei nº 1.407, de 17.03.97, do Distrito Federal.

(ADI 1592 MC, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/1997, DJ 17-04-1998 PP-00002 EMENT VOL-01906-01 PP-00112)

O Estado não poderia legislar sobre o assunto, enquanto não editada a referida Lei Complementar autorizativa. Com o advento da Lei nº 9.503/97 tal discussão, assim, restara superada.

5.2.2.6 Limite etário para condução de veículo

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPORTE. CARTEIRA DE HABILITAÇÃO. LEI ESTADUAL. FAIXA ETÁRIA. ARTIGO 22-XI DA CF/88. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. USURPAÇÃO. Lei estadual que disciplina matéria relacionada com trânsito - limite etário para condução de veículo automotor - usurpa competência legislativa federal (art. 22-XI da CF/88). Inexistência da lei complementar de que trata o parágrafo único do art. 22 da Carta da República. Ação direta julgada procedente, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei 2.201/93 do Estado do Rio de Janeiro.

(ADI 1032, Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/1996, DJ 20-06-1997 PP-28467 EMENT VOL-01874-02 PP-00302)

Estabelecera a sobredita Lei Estadual, mediante condicionamentos, habilitação ao maior de 16 anos para conduzir veículos automotores.

5.2.2.7 Utilização de película de solar

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRÂNSITO. VEÍCULOS: PELÍCULA DE FILME SOLAR. Lei 6.908, de 01.7.97, do Estado de Mato Grosso. C.F., art. 22, XI. I. - Legislação sobre trânsito: competência privativa federal: C.F., art. 22, XI. II. - Lei 6.908, de 1997, do Estado do Mato Grosso, que autoriza o

uso de película de filme solar nos vidros dos veículos: sua inconstitucionalidade, porque a questão diz respeito ao trânsito. III. - ADIn julgada precedente.

(ADI 1704, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2002, DJ 20-09-2002 PP-00088 EMENT VOL-02083-02 PP-00224 RTJ VOL-00191-01 PP-00063)

A competência para dispor sobre a utilização das referidas películas é privativa da União, ante a necessidade de tratamento parametrizador-federal, cujos interesses neste estrato se situam.

CAPÍTULO 6. INTERPRETANDO E RESOLVENDO O PROBLEMA

6.1 Reserva de competência e integral exaurimento da matéria pelo Ente Federal. Trânsito e veículos especiais destinados ao transporte de valores

A questão da circulação dos carros de transporte de valores, diante do cristalino interesse nacional uniformizador, já fora tratada pelo Ente Federal competente, em diversos planos de força.

Em grau de concorrência cumulativa material, fomenta-se aos Entes integrantes da Federação, na dicção do artigo 23, inciso XII, da CRFB, estabelecer, implantar, e, por decorrência, executar políticas de educação para a segurança do trânsito.

Em sentido conflitante, contudo, seguem as diretivas implementadas pelo legislador munícipe. As Leis nº 4.461/2001 e 5.120/2007, em uma de suas rubricas, tem por escopo limitar, em determinado a circulação e parada de veículos de transporte de valores e, ainda, o período temporal para o exercício de suas atividades, o que jamais poderia ser considerado “política de educação para a segurança do trânsito”.

Por certo, a Lei nº 9.503/97 (art. 29, inc. VIII), regulamentada na forma da Resolução nº 268/2008 (art. 3º, § 1º, inc. IV e art. 4º, inc. I e II), estabelece valores outros; permitindo a circulação de veículos carros-fortes – classificados, certamente, como de utilidade pública - assim como o seu estacionamento, no local da prestação de serviço, com base em valores e preceitos isonômicos.

Em razão da relevância dos serviços por ele executados, estabelece o legislador ordinário, valendo-se de direta autorização constituinte (art. 22, inc. IX e XI e art. 23, inc. XII), condições especiais diversas, destinadas a possibilitar a execução de suas atividades, de especial relevância, sem as intempéries vindouras de uma eventual ingerência local.

Hipótese análoga já fora enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal, vedando à Municipalidade a possibilidade de legislar sem a devida contrapartida autorizativa, conferida por Lei Complementar, conforme destaca Uadi Lammêgo Bulos (BULOS, 2012, p. 636):

“(...) o Supremo reconheceu repercussão geral em matéria referente à competência suplementar do município para legislar sobre trânsito e transporte (...) já havia precedente na Corte sobre o tema da inconstitucionalidade de norma municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no Código de Trânsito Brasileiro, ‘por extrapolar a competência legislativa suplementar do município expressa no art. 30, inciso II, da Constituição Federal. Ademais, há jurisprudência firmada no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, impossibilitados os Estados-membros e Municípios a legislarem sobre a matéria enquanto não autorizados por Lei Complementar”. (ADIns 2432, 2644 e 2432-MC) (STF, ARE 639496/MG, Rel. Min. Cezar Peluzo, j. 17.06.2011)

A competência dos Municípios para legislar sobre restrições relacionadas ao trânsito local, fora assim obtemperada pelo Pretório Excelso:

Origem: STF - Supremo Tribunal Federal

Classe: RE - RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Processo: 227384 UF: SP - SÃO PAULO

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

DJ 09-08-2002 PP-00068 EMENT VOL-02077-02 PP-00190

EMENTA: Recurso extraordinário.

- A competência para legislar sobre trânsito é exclusiva da União, conforme jurisprudência reiterada desta Corte (ADI 1.032, ADIMC 1.704, ADI 532, ADI 2.101 e ADI 2.064), assim como é a competência para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança (ADIMC 874).

- Ora, em se tratando de competência privativa da União, e competência essa que não pode ser exercida pelos Estados se não houver lei complementar - que não existe - que o autorize a legislar sobre questões específicas dessa matéria (artigo 22 da Constituição), não há como pretender-se que a competência suplementar dos Municípios prevista no inciso II do artigo 30, com base na expressão vaga aí constante "no que couber", se possa exercitar para a suplementação dessa legislação da competência privativa da União.

- Ademais, legislação municipal, como ocorre, no caso, que obriga o uso de cinto de segurança e proíbe transporte de menores de 10 anos no banco dianteiro dos veículos com o estabelecimento de multa em favor do município, não só não diz respeito, obviamente, a assunto de interesse local para pretender-se que se enquadre na competência legislativa municipal prevista no inciso I do artigo 30 da Carta Magna, nem se pode apoiar, como decidido na ADIMEC 874, na competência comum contemplada no inciso XII do artigo 23 da Constituição, não estando ainda prevista na competência concorrente dos Estados (artigo 24 da Carta Magna), para se sustentar que, nesse caso, caberia a competência suplementar dos Municípios.

Recurso extraordinário não conhecido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei 11.659, de 4 de novembro de 1994, d Município de São Paulo.

(...)

Votação: unânime. Resultado: não conhecido o Recurso Extraordinário e declarada a inconstitucionalidade da lei. Acórdãos citados: ADI-532 (RTJ-168/376), ADI-874-MC, ADI-1704-MC, ADI-2101 (RTJ-173/91), ADI-2064 (RTJ-171/138). N.PP.:(07). Análise:(MML). Revisão:(RCO/AAF). Inclusão: 16/12/02, (MLR). Alteração: 30/04/04, (JVC).

A restrição à circulação de veículos de transporte de valores, no mesmo diapasão, implicaria, sem esforço interpretativo, na obstrução ao livre desenvolvimento da própria atividade bancária, cujo abastecimento e trocas cambiais de meio circulante, dentre inúmeros outros assuntos, restariam diretamente prejudicadas, e no incremento de risco aos funcionários da instituição financeira, sobrelevando o mero interesse local de disposição municipal.

Ensina, a propósito, Celso Ribeiro Bastos:

“Interesse exclusivamente municipal é inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo”. (BASTOS, 2010, p. 450)

Sob essa perspectiva, evidentemente, não poderia uma lei de tamanha repercussão servir apenas para o Município. Preconiza, em análise aditiva, Hely Lopes Meirelles⁴⁶:

“O interesse local caracteriza-se pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau e não de substância”.

É inegável reconhecer que o interesse em comento, pela repercussão e substancial modificação na atividade financeira, sob o jugo de formatar o trânsito local, ultrapassaria os limites do Município, faltando-lhe competência legislativa para dispor a respeito do tema.

Os lindes desenhados pelo empirismo, mesmo porque impassíveis de serem todos nomeados, circunscrevem os assuntos de interesse local a questões, geralmente, afetas a matérias urbanísticas, limites geográficos e temporais, inclusive, para estabelecimento comercial; temas, enfim, da Administração Municipal.

Os valores de proteção que subjazem das aspirações municipais, entretanto, são de maior envergadura espacial-material. São federais.

O interesse publicístico maior situa-se em cânones nacionais, residentes, de forma direta, no fomento das atividades creditícias albergadas pelo

⁴⁶ *In* Direito de Construir, 6ª ed., Malheiros, 1993, p. 120.

sistema monetário nacional, livre iniciativa, liberdade de locomoção, dentre inúmeras outras.

A filtragem constitucional absorvida pelo Ministro Célio Borja, então Relator do RE nº 118363/PR, onde se discutia a possibilidade de fixação do horário de funcionamento dos bancos por Município, citado em tópico pretérito, seguira determinante no mesmo sentido, preconizando que “a atribuição de fixar horário dos bancos tem a ver com o controle da moeda e do crédito”; não com interesses locais.

Em complementar análise, válido, ainda, revelar que o Ministro Eros Grau, nos autos do também já citado RE nº 432789/SC, sedimentou compreensão protetiva - ainda que de forma indireta - ao livre exercício das atividades bancárias, logo do transporte de valores por carros-fortes, ao mencionar que o tempo de espera em filas se trata de questão afeta ao interesse local, “que não se confunde com as atinentes às atividades-fim da instituição financeira”.

Sob outra leitura, fixando os balizadores da atividade supletiva, contemporiza, André Ramos Tavares que “poderão os Municípios suplementar a legislação federal e estadual ‘no que couber’”, desde que presentes “duas condições: 1ª) a presença do interesse local e 2ª) a compatibilidade com a legislação federal e estadual”.

O Interesse local predominante, nos lindes aqui perfilados, inexistente, assim como, por exaustivamente demarcado pelo Ente Federal, inexistente qualquer signo de compatibilização com a legislação federal.

De tal sorte que, o permissivo direcionado aos veículos de transporte de valores, considerados de utilidade pública, haveria de ser preservado em sua inteireza, consoante os valores constantes do já citado artigo 29, inciso VIII, da Lei nº 9.503/97, e respectiva legislação material de concretização, na esteira da Resolução nº 268/2008 do CONTRAN.

Assim se recomenda, ante, de mais a mais, a existência de 5.564 (cinco mil quinhentos e sessenta e quatro) município no Brasil, conforme dados revelados pelo Senado Federal⁴⁷.

⁴⁷ <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/municipios-brasileiros>

6.2 Resolução do conflito pelo preceito/postulado da proporcionalidade

6.2.1 Vetores axiológicos de aferição e conformação

Os interesses e valores transcendentais ao exercício do público *munus* desempenhado pelas atividades desenvolvidas pelos veículos de transporte de valores junto às instituições financeiras, sejam elas públicas ou privadas, no papel constitucional, encontram fundamento direto de validade e legitimação, enquanto produção jurídica primária e parâmetro de conformidade do sistema jurídico, em inúmeras constitucionais disposições⁴⁸.

O recebimento de benefícios sociais e inscrição nos cadastros públicos-governamentais (PIS, FGTS, CPF/MF, dentre outros) são por ele canalizados, assim como a prestação de serviços creditícios próprios da vida privada (empréstimo, pagamento de contas, etc.).

Logo, legislação municipal que, transcendendo aos seus correspondentes cânones constitucionais autorizativos, ofenda direta ou reflexamente tais atividades, de jaez predeterminado pelo Constituinte inaugural, haveriam de ser ceifadas do ordenamento jurídico por vício material de constitucionalidade.

Deveras, a pretensa complexidade do ordenamento jurídico, escalonado em diversos planos de força, encontra convergência única na regra matriz constitucional, que dá unidade a todas as normas do sistema.

Oportuna as asserções, nessa tônica, de Norberto Bobbio⁴⁹:

“Há normas superiores e normas inferiores. As normas inferiores dependem das superiores. Subindo das normas inferiores até aquelas que se encontram mais acima, chega-se enfim a uma norma suprema, que não depende de nenhuma outra norma superior, e sobre a qual repousa a unidade do ordenamento.
(...)”

⁴⁸ Exemplificadamente: art. 1º, inc. II, III e IV; art. 3º, inc. I ao IV, art. 5º, inc. II, XXII, XXIII, XXXV, XXXVI, LIV, LV, e § 2º; art. 6º, *caput*; art. 7º, inc. II, III, XII; art. 21, inc. VIII, IX, XX e XIV; art. 22, inc. VI, VII, IX, XI e XXII; art. 23, inc. I, IX e X; art. 24, inc. V; art. 30, inc. I e II; art. 37, *caput*; art. 48, inc. XIII; art. 144, *caput*; art. 170, inc. II, III e VII; art. 173, *caput*, §1º, inc. I a V, e § 3º; art. 174, *caput*, § 1º; art. 182, *caput*; art. 201, inc. I ao V; art. 203, inc. I ao V; art. 205; art. 211, § 1º e 4º; art. 239, *caput*, § 2º e 4º, da CRFB.

⁴⁹ *In* Teoria do Ordenamento Jurídico, Ed. Edipro, Tradução Ari Marcelo Sólón, pg. 61-63.

Nessa pirâmide, o vértice é ocupado pela norma fundamental; a base é constituída pelos atos executivos. (...).

Esse processo dúplice ascendente e descendente pode ser clarificado ainda com duas outras noções (...): poder e dever. Enquanto a produção jurídica é a expressão de um poder (originário ou derivado), a execução revela o cumprimento de dever (...)."

A valoração dos instrumentos e regras subjacentes haveria de ser equalizada sob tais vetores, axiomas de cogência observância, na exegese da hermenêutica jurídica e constitucional vigente.

Em consonância com tais matizes, válidos os ensinamentos de Paulo Bonavides, citando os pensamentos de Rudolf Smend, precursor do método hermenêutico integrativo, *verbis*:

"(...) A concepção de Smend é precursoramente sistêmica e espiritualista: vê na Constituição um conjunto de distintos fatores integrativos com distintos graus de legitimidade. Esses fatores são a parte fundamental do sistema (...).

Não é por acaso, diz ele, que a Constituição consubstancia todos os momentos de integração, todos os valores primários e superiores do ordenamento estatal". (BONAVIDES, 2012, p. 493)

Os dizeres e reflexos das disposições legais municipais, destarte, haveriam de guardar pertinência com os valores fundantes revelados pelo legislador constituinte.

O modelo econômico de mercado, sustentado pelas bases da livre iniciativa (art. 1º, inc. IV, 3º, inc. I e II, 170, *caput*, e inc. II, III e IV, e 173, §1º, inc., I e II, da CRFB), assim como, em maior dimensão, o papel das instituições financeiras na condição de agente pagador, executor e operador de diversas medidas e planos governamentais, na consecução dos desejos fundantes e objetivados pelo Constituinte (art. 1º, inc. II, III e IV e art. 3º, inc. I ao IV, da CRFB), imporiam a valoração da questão de fundo nessa perspectiva.

6.2.2 Outros elementos valorativos subjacentes. A questão securitária e a fixação de horário alternativo noturno para a prestação de serviços de transporte de valores.

A norma editada pelo Município de Jacareí/SP, interfere direta, concreta e materialmente no funcionamento das instituições financeiras sitas na

sobredita localidade, haja vista que dispõe sobre assuntos, e.g. transporte de valores, exaustivamente regulamentados por norma federal.

Inviabiliza, por consequência indelével, a operacionalidade e o funcionamento daquelas, quanto ao necessário abastecimento e reposição de numerário, ofendendo, igualmente, a dinamização de outros meios circulantes, operacionalizados pelos serviços implementados pelos referidos veículos de transporte de valores.

A limitação temporal, impõe-se registrar, fixando horários alternativos à prática das referidas atividades, no período compreendido entre as 20h00 às 08h00, além de inconstitucional, contribui para o incremento do risco de ataque de criminosos, atentando contra os próprios fins, por exemplo o consumidor, por ela estabelecidos.

Não se olvide, nesse ponto, que as atividades de transporte de valores por veículos especiais, tirante a regulamentação prevista pela Lei nº 9.503/97 e demais normas infralegais de inserção, submete-se, ainda, à diretrizes securitárias previstas por diversas outras fontes⁵⁰, impondo-se atenção acurada as disposições seguintes, respectivamente, reveladas pelas Lei nº 7.102/83 e LC nº 126/2007:

- Lei nº 7.102/1983:

Art 8º - Nenhuma sociedade seguradora poderá emitir, em favor de estabelecimentos financeiros, apólice de seguros que inclua cobertura garantindo riscos de roubo e furto qualificado de numerário e outros valores, sem comprovação de cumprimento, pelo segurado, das exigências previstas nesta Lei.

Parágrafo único - As apólices com infringência do disposto neste artigo não terão cobertura de resseguros pelo Instituto de Resseguros do Brasil.

- Lei Complementar nº 126/2007:

Art. 12. O órgão regulador de seguros estabelecerá as diretrizes para as operações de resseguro, de retrocessão e de corretagem de resseguro e

⁵⁰ Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966: dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências; Lei nº 7.102, de 20 de junho 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; Lei nº 9.932, de 20 de dezembro de 1999: dispõe sobre a transferência de atribuições da IRB-Brasil Resseguros S.A. – IRB-BRASIL Re para a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, e dá outras providências; Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007: dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de co-seguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário; altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990; e dá outras providências.

para a atuação dos escritórios de representação dos resseguradores admitidos, observadas as disposições desta Lei Complementar.

Parágrafo único. O órgão regulador de seguros poderá estabelecer:

I - cláusulas obrigatórias de instrumentos contratuais relativos às operações de resseguro e retrocessão;

II - prazos para formalização contratual;

III - restrições quanto à realização de determinadas operações de cessão de risco;

IV - requisitos para limites, acompanhamento e monitoramento de operações intragrupo; e

V - requisitos adicionais aos mencionados nos incisos I a IV deste parágrafo.

E, nesse contexto, IRB – Brasil Resseguros S.A.⁵¹, fundado no alto risco envolvido nos transportes de valores realizados no período noturno, comunicou⁵², às instituições financeiras, que a cobertura de resseguro, de todas as operações de transporte de valores por veículos especiais, restaria restrita ao interregno das 08h00 às 20h00.

6.2.3 Princípio da proporcionalidade, valores jurídico-sociais em conflito e a busca de uma solução constitucional

Com forte em tais vetores, coligidos como premissa necessária e direta para a o exercício de final conformação, haverão de serem analisados, sob o crivo da proporcionalidade, os institutos e preceitos em hipotética⁵³ colisão.

A aplicação intensiva e extensiva do primado - para alguns, regra⁵⁴; outros princípios⁵⁵, e/ou, ainda, postulados⁵⁶- da proporcionalidade, deveras, em grau superior constitucional, revela-se como instrumento de salvaguarda e equilíbrio dos direitos *ab initio* em choque.

Paulo Bonavides, em preliminares asserções sobre o instituto, disserta:

⁵¹ Órgão competente para editar normas sobre cosseguro, o resseguro e a retrocessão, conforme previsto no Art. 42 e Art. 44, inc. I, alínea "a", do Decreto-Lei nº 73 de 21.11.1996, alterado pelo Decreto-Lei nº 296, de 1967.

⁵² Comunicado CORID nº 3136/2005 – dirigido às instituições financeiras

⁵³ *In claris cessat interpretativo*. O exercício interpretativo que ora se faz, não se revelaria necessário se acaso fosse reconhecida a usurpação da competência do Município para legislar sobre tema, minudentemente, exaurido pelo Ente Federal, na forma da Lei nº 9.503/97 (art. 29, inc. VIII) e Resolução CONTRAN nº 268/2008 (art. 4º, inc. I)

⁵⁴ Virgílio Afonso da Silva, *in* 'O Proporcional e o razoável', artigo publicado na Revista dos Tribunais nº 798 (2002: 23-50) (p. 24)

⁵⁵ BARROSO, 2011, p. 328-329

⁵⁶ Nesse sentido, disserta Humberto Ávila, definindo-a, também, como "postulado estruturador da aplicação de princípios que concretamente se imbricam em torno de uma relação de causalidade entre um meio e um fim (...)" (*in* Teoria dos Princípios, 15ª ed., Ed. Malheiros, p. 2015)

“(...) a proporcionalidade é algo mais que um critério, regra ou elemento de juízo tecnicamente utilizável para afirmar as conseqüências jurídicas, porquanto ‘é princípio consubstancial ao Estado de Direito com plena e necessária operatividade, ao mesmo passo que a exigência de sua utilização se apresenta como uma das garantias básicas que se não de observar em toda hipótese em que os direitos e as liberdades sejam lesados”. (BONAVIDES, 2012, p. 408)

Trata-se, em verdade, de cânone de grau constitucional, capaz de corrigir o defeito da verdade da lei, ou seja, suas insuficiências, bastantes a lesionar os espaços jurídico-fundamentais.

Outorgando-lhe tons de concreção, segue o esboço de Gilmar Ferreira Mendes:

“Uma tentativa de sistematização da jurisprudência mostra que ela se orienta pelo estabelecimento de uma ponderação de bens tendo em vista o caso concreto (...) isto é, de uma ponderação que leve em conta todas as circunstâncias do caso em apreço (...)”. (MENDES, 2011, p. 271)

Em análise sob o dinamismo evolutivo do constitucionalismo, Paulo Bonavides prossegue:

“(...) a regra da proporcionalidade produz uma controvertida ascendência do juiz (executor da justiça material) sobre o legislador, sem chegar, todavia, a corroer ou abalar o princípio da separação dos poderes, porque (...) a liberdade do legislador para eleger, conformar e determinar fins e meios se mantém de certo modo plenamente resguardada. Mas tudo isso, é óbvio, sob a regência inviolável dos valores e princípios estabelecidos na Constituição”. (BONAVIDES, 2012, p. 412)

Estabelece-o, assim, em barreira ao arbítrio, em freio à liberdade de que, à primeira vista, se poderia supor investido o titular da função legislativa para prefixar e concretizar fins políticos.

Em linhas resumidas, Humberto Ávila, reafirmando os destinatários do postulado em referência, dispõe:

“O postulado da proporcionalidade exige que o **Poder Legislativo e o Poder Executivo** escolham, para a realização de seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado se promove o fim. Um meio é necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais. E um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca. A aplicação da proporcionalidade exige a relação e causalidade entre um

meio e um fim, tal como o faz o postulador da proporcionalidade”. (ÀVILA, 2014, p.201-202)

No plano dos fatos, ao dispor sobre matérias que fogem à sua competência, não poderia o legislador munícipe ter tratado sobre questões postas a salvo pelo poder normatizador central, que as regulamentou, de forma exauriente e homogeneizadora, em diversos estratos de força.

Questões estas já devidamente rebeladas e sistematizadas em capítulos passados.

A problemática aqui se localiza por outras veredas; residentes no cotejo e exame entre os valores transcendentais aos mandamentos legais municipais e os revelados pelos serviços de transporte de valores e, como consequência indelével, instituições financeiras.

As normas de posturas municipais já absorvidas pela jurisprudência, notadamente os Tribunais Superiores, não se revelariam bastantes a proteger os bens jurídicos nelas tutelados? Ainda que se compreendesse de forma negativa, seriam tais concretas medidas⁵⁷ proporcionais? Revelar-se-iam adequadas, necessárias ou proporcionais *strictu sensu*?

A resposta a tais indagações, certamente, resvalaria, ao final, pelos campos da negação.

Inicialmente, poder-se-ia dizer, *ad argumentandum tantum*, que tais medidas seriam adequadas, por objetivamente aptas a fomentar os desideratos buscados pelo legislador, à proteção dos consumidores e cidadãos.

Num segundo momento, haveria de se indagar se tais medidas, ainda assim, seriam necessárias, diante dos elementos e valores de fundo, assente na máxima da necessidade, que, consoante ensina Robert Alexy, “exige que dentre dois meios aproximadamente adequados, seja escolhido aquele que intervenha de modo menos intenso (...)” (ALEXY, 2012, p. 590)

Em notas exemplificativas, comenta:

“(...) será usado um exemplo que diz respeito a uma colisão entre a liberdade profissional e a proteção do consumidor. Uma portaria do

⁵⁷ Leia-se, aqui, como medidas, às residentes no estabelecimento de restrições ao estacionamento e parada dos carros-fortes, adstritas ao local e hora, bem como, ainda, às relacionadas a cominações aplicadas (não renovação do alvará, interdição, etc.) em caso de descumprimento dos referidos mandamentos municipais pelos destinatários da norma, instituições financeiras (cf. Leis Municipais nº 4.461/2001 e 5.120/2008).

Ministério para a Juventude, Família e Saúde continha uma proibição de comercialização de doces que, embora contivessem chocolate em pó, eram feitos sobretudo de flocos de arroz (...). O objetivo dessa portaria era proteger o consumidor contra compras equivocadas. O Tribunal Constitucional Federal observou que uma tal proibição de comercialização de mercadorias seria inteiramente adequada para proteger o consumidor. (...). No entanto, a proibição de comercialização não seria necessária. Haveria uma medida igualmente adequada e, ao mesmo tempo, menos invasiva (...). (ALEXY, 2012, p. 590)

Importa observar que as máximas da adequação e necessidade expressam a exigência, contida na definição de princípio, de uma máxima realização em relação às possibilidades fáticas.

Malgrado adequadas *a priori*, o mesmo não se poderia dizer quanto à sua real necessidade, ante os lindes de atuação municipais e os demais valores em dito diploma consagrados, que se encontrariam dentro do plexo do poder de suplementação local.

Por certo, as supracitadas leis preveem mecanismos protetivos bastantes a salvaguardar os bens jurídicos por ela erigidos, *v.g.* ao determinar a instalação de portas eletrônicas⁵⁸ pelas instituições e postos de serviços bancários.

Os fins máximos pretendidos pelo legislador municipal, diante das possibilidades fático-jurídicas de fundo que se avizinham(vam), foram realizados.

Segundo Robert Alexy ainda, dissertando sobre a máxima da necessidade:

“(...) é a expressão da idéia de eficiência de Pareto. Em razão da existência de um meio que intervém menos e é igualmente adequado, uma posição pode ser melhorada sem que isso ocorra às custas da outra posição. É claro que, ao contrário do que ocorre no exame da adequação, aqui não ocorre uma simples eliminação de meios. (...) se o legislador quiser perseguir o objetivo escolhido, ele pode adotar apenas o meio mais suave, ou um meio igualmente suave ou um meio ainda mais suave (...)”. (ALEXY, 2012, p. 591)

⁵⁸ Art. 1º É obrigatória, nas agências e postos de serviços bancários, a instalação de porta eletrônica de segurança individualizada em todos os acessos destinados ao público. § 1º A porta a que se refere o “caput” deste artigo deverá, entre outras, obedecer às seguintes características técnicas: a) equipada com detector de metais; b) travamento e retorno automático; c) abertura ou janela para entrega, ao vigilante, do metal detectado; d) vidros laminados e resistentes ao impacto de projéteis oriundos de armas de fogo até calibre 45.

A instalação das mencionadas portas eletrônicas já bastaria, sendo medida hábil, por si, à tutela os interesses sedimentados pelas Leis Municipais, residente na defesa dos cidadãos, consumidores ou não.

Revelam-se as demais medidas, de contundente restrição, portanto, desnecessárias.

Entrementes, na hipótese de se compreender adequada e necessária a utilização de tais medidas, melhor sorte não haveria de prosperar na análise do terceiro elemento, ou sub-regra, do instituto em debate: proporcionalidade em sentido estrito.

“(…) Como mandamentos de otimização, princípios exigem uma realização mais ampla possível em face não apenas das possibilidades fáticas, mas também em relação às possibilidades jurídicas. Essas últimas são determinadas sobretudo pelos princípios colidentes”. (ALEXY, 2012, p. 593)

O seu campo de atuação, ao revés do binômio anterior, adequação e necessidade - localizados precipuamente em ambiente fático -, contextualiza-se, doravante, numa outra dimensão, a jurídica. Dispõe, a respeito, Robert Alexy:

“(…) a máxima da proporcionalidade em sentido estrito – a terceira máxima parcial da máxima da proporcionalidade – expressa o que significa a otimização em relação aos princípios colidentes. Ela é idêntica à lei do sopesamento, que tem a seguinte redação: Quanto maior for o grau de não-satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior terá que ser a importância da satisfação do outro”. (ALEXY, 2012, p. 593)

Logo, a otimização em relação aos princípios colidentes nada mais é que o sopesamento. Em excerto sobre o instituto *in comento*, Paulo Bonavides, equaliza-o sob os cânones do substancialismo constitucional, *verbis*:

“(…) o princípio da constitucionalidade formal (...) evolui, finalmente, para o princípio da constitucionalidade material, um princípio aberto que oxigena as Constituições, logrando, por via das intervenções judiciais de controle, fazê-las mais propínquas da realidade e possibilitando ao mesmo passo o exercício de uma justiça onde o juiz não se prende tão somente ao teor abstrato das normas ou ao sentido formalista que elas comportam. Todo um âmbito normativo transcende já o mero texto da lei para inserir-se na realidade do ‘caso concreto’ e a partir daí, por inteiro, na dimensão unitária dos valores que regem a Constituição”. (BONAVIDES, 2012, p. 412)

Nessa linha de ideias, os transcendentais valores de carga exegética primária, componentes do sistema jurídico pátrio, deverão ser equilibrados e absorvidos, no balanço do sopesamento.

Os artigos 1º, incisos II, III e IV, e 3º, incisos I ao IV, da CRFB⁵⁹, inserem-se nesse contexto.

Como braços executores, agentes pagadores, gestores e operadores de diversos programas e benefícios sociais, contribuem as instituições financeiras, inegavelmente e de forma incisiva, para realização dos fundamentos e objetivos máximos capsulados, em preambular dimensão, pelo legislador.

A liberação e pagamento do FGTS, PIS, seguro-desemprego, bolsa família, assim como o fomento direto ao direito social de moradia - seja através do PMCMV, Programa Minha Casa Minha Vida, ou canalizado pelas regras do SFH, Sistema Financeiro de Habitação ou, ainda, do SFI, Sistema Financeiro Imobiliário - e direito à educação, integrado sob as bases do FIES, dentre inúmeros outros programas somente no campo do social, como alhures mencionado, situam-se nesse contexto.

Não menos importante, as atividades inseridas no regime eminentemente privado, por decorrência lógica da livre iniciativa, cujos valores são igualmente preservados pelo Legislador Constituinte.

Os desideratos municipais, destarte, restringindo a circulação dos citados veículos especiais de transporte de valores, ante o compêndio exponencialmente maior de jurígenos valores que das ditas atividades defluem, encontram signos claros de desproporcionalidade.

6.2.4 Outras decorrências do princípio da proporcionalidade

6.2.4.1 Fixação dos serviços de transporte em período noturno

⁵⁹ 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 e tem como fundamentos: I - (...); II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (...)

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Na esteira das observações lançadas em tópico pretérito, tirante, as asserções relativas à invasão municipal para legislar sobre o tema, faz-se imperioso analisar o preceito da proporcionalidade sob a perspectiva relacionada ao estabelecimento de horário de circulação dos veículos de transporte de valores.

As Leis Municipais em testilha, nessa particularidade, dispõem:

Art. 2º - As instituições bancárias e financeiras ficam obrigadas a destinar área interna, fechada e exclusiva para o estacionamento dos veículos de transporte de valores.

(...)

Art. 3º - É facultado às instituições bancárias e financeiras a realização de carga e descarga de valores no horário compreendido das 20h00 às 8h00, fora do local aludido no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único - Excepcionalmente, nos meses de dezembro, este horário fica alterado para 23h00 às 08h00.

Pois bem.

As previsões em referências revelam-se adequadas para os fins primários pretendidos pelo legislador municipal, ou seja, assegurar a incolumidade dos seus cidadãos. O meio, medidas restritivas, promove a realização do fim.

Entrementes, necessárias não.

Existem outros modais menos ofensivos para o atingimento de tais desideratos; aqui já relacionados, sob o âmbito nuclear de atuação do Município, materializados através de medidas de constrição *intramuros*, *v.g* instalações de portas detectora de metais, vigilância ostensiva dentro das instituições financeiras, dentre outras.

A restrição imposta, passando-se para a derradeira análise do preceito da proporcionalidade, mostra-se sobremodo desarrazoada, gerando graves prejuízos para o comércio local e cidadãos que necessitem se valer das atividades desenvolvidas pelas referidas instituições; além de, certamente, não impedir eventuais práticas de condutas delituosas em desfavor daquelas e dos serviços prestados pelos carros-fortes.

Em hipótese de base jurídica símile, analisando a constitucionalidade da Lei nº 2.466/2007, do Município de São Francisco de Paula, o Tribunal de Justiça de São Paulo, através do seu Tribunal Pleno, pela via de ação, nos autos da ADIN nº 70023885031, preconizou:

2.466/2007. MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA. HORÁRIO DE CIRCULAÇÃO DE "CARROS-FORTE " DENTRO DA ÁREA URBANA DO MUNICÍPIO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. Pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº. 2.466/2007, do Município de São Francisco de Paula, disciplinando o horário de circulação de carros-fortes. Limitação do tráfego no horário entre as 20 horas e as 7 horas do dia seguinte com o fim de garantir a segurança da população do Município. Violação do princípio da razoabilidade em face da desproporção entre os meios utilizados e os fins almejados. Inteligência do art. 19 da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul. PEDIDO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023885031, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 16/03/2009)

Reconhecer-se, destarte, a desproporção entre os meios utilizados e os correspondentes propósitos pretendidos. As leis de fundo, igualmente e sob os mesmos tons, por verificáveis as mesmas vicissitudes e desproporcionalidades, haveria de seguir o mesmo destino.

6.2.4.2 Unidades bancárias instaladas anteriormente à edição de leis que imponham restrições ao estacionamento de veículos de transporte de valores

Em análise aditiva, notadamente por se afigurar presente na hipótese, em razão de as supracitadas Leis Municipais não fazerem qualquer distinção a respeito da aplicação temporal daquelas, insta salientar outro ponto de repulsa constitucional com esteio no primado-regra-preceito-postulado da proporcionalidade.

Alguns prédios antigos, onde se encontram as casas bancárias referidas, são impassíveis de serem alterados, a fim de se adequarem aos termos propostos pelo legislador municipal.

É de conhecimento público que certas edificações são antigas, situam-se em locais de difícil acesso e/ou parada, e/ou, ainda, encontram-se incrustadas em lugares que, fisicamente, não são capazes de atender aos anseios do legislador local. Obra alguma aqui, certamente, reverterá a situação.

A restrição imposta pela Municipalidade, em tais casos, justificar-se-ia? Certamente, não.

O Plenário do Tribunal de Justiça de São Paulo, em contexto idêntico, nos autos da ADIN nº 990104318971, equalizando os (in)fluxos do legislador do Município de Sorocaba, compreendeu desproporcional a sobredita

restrição, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - NORMA MUNICIPAL DISPONDO SOBRE EMBARQUE, TRANSFERÊNCIA E TRANSPORTE DE VALORES - SEGURANÇA DOS USUÁRIOS EM ESTABELECIMENTOS FINANCEIROS - LEGÍTIMO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA LOCAL - AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA - MUNICÍPIO QUE, NO CASO, JÁ DISPÕE DE APARATO PARA FISCALIZAÇÃO, NÃO SE COGITANDO DE CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PRÉVIA INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - NORMA QUE, CONTUDO, EM RELAÇÃO ÀS AGÊNCIAS JÁ INSTALADAS AFRONTA O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

1. Não há se falar em inconstitucionalidade fundada: a) em vício de iniciativa;

b) criação de despesa sem discriminação da fonte de custeio; c) incompetência do município para legislar sobre segurança aos usuários de serviços financeiros; d) bloqueio de competência por conta dos efeitos irradiados da Lei nº 7102/83 e da Portaria nº 387/06, editada pela Polícia Federal; e) desvio de finalidade.

2. Contudo, quanto ao aspecto da razoabilidade e proporcionalidade, é caso de se julgar procedente a presente ação direta, para o fim de declarar, com efeito *ex tunc*, a inconstitucionalidade do art. 3º, da Lei nº 9.076, de 23 de março de 2010, do Município de Sorocaba.

3. Ação julgada parcialmente procedente.

(Relator(a): Artur Marques; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 23/05/2012; Data de registro: 05/06/2012; Outros números: 990104318971)

A ação evidenciada, desta sorte, fora julgada procedente para o fim de declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade das disposições municipais respectivas.

Onde impera a mesma razão, impera o mesmo direito. Logo, pelos mesmos fundamentes, haveriam as Leis Municipais de Jacareí de ser declaradas inconstitucionais, também, nesse ponto.

CONCLUSÃO

O presente estudo, longe de esgotar as inúmeras situações, passíveis de catálogo no campo do empirismo, de sobreposição de competências entre os entes federados, União e Município, assim como os consequentes reflexos e conflitos daí advindos, objetiva delinear os preceitos e irradiantes valores que norteiam os limiares dos seus respectivos concêntricos círculos polarização.

Deveras, as três facetas do poder vertical, cada qual no seu plexo de competências, detém poderes de atuação e ingerência sobre diversos institutos previstos pelo Constituinte, dentre os quais o de delimitar os jurígenos contornos do instituto trânsito e transporte.

Em tal contexto, ante o protagonismo emprestado pela Constituição Federal de 1988 ao Município, dotando-o de elásticas competências, revelara-se sobremaneira importante decantar as suas correlatas rubricas legislativas autorizativas, locais e supletivas, capazes de justificar a sua atuação *in concreto*; mas, nem sempre bastantes a legitimar a atuação condominial com os demais entes federativos.

Inúmeros interesses orbitam em torno dessa amálgama não definida de valores, que flutua entre pisos nacionais e locais. Estabelecendo-se, assim, critérios argumentativos lógicos, procurara-se traçar as linhas mestras que sustentam o escoreito equilíbrio dos valores federativos postos em debate.

O instituto trânsito, nessa ordem, porquanto irradiar, em diversos graus de força e amplitude, aos três graus federativos os seus preceitos, revelara-se interessante modelo de análise e estudo, haja vista a diáspora interpretativa desenhada pelo Judiciário nesse campo.

Assim, procurou-se analisar a atuação munícipe no estabelecimento de regras sobre o tráfego de veículos de transporte de valores (carros-fortes).

E, nesse contexto, verificara-se que a base fática reservada às esferas federais e municipais, traduzidas *in specie* pelas sobreditas Leis Municipais nº 4.461/2001 e 5.120/2008, apresentaram claros signos de divergência. Na hipótese, foi o Município além; legislando sobre matérias que não se encontram sob

a sua órbita de regulação; invadindo searas, que não lhe competiriam, e, não bastante, já hauridas pelo Ente federal através de vasta regulamentação.

O interesse predominante, nessas veredas, encontra protagonismo na União.

A Lei nº 9.503/97, planejada em menor grau de abstração sob as vestes da Resolução nº 268/2008 do Contran, autorizando o tráfego de veículos especiais de transporte de valores, sem impor qualquer restrição, revelar-se-ia, ainda, vetor bastante a repelir a qualquer atividade legislativa local.

Deveras, a *ratio essendi* da exauriente regulamentação pela União destina-se à planificação, em graus nacionais, das atividades de prestação dos aludidos serviços de transporte de valores, que, ante a sua significância, não poderiam ficar à mercê das intempéries e difusos interesses locais.

Zonas municipais de acomodação supletivas, assim, inexistem.

Certamente, transcende aos campos locais, a discussão afeta ao tráfego e transporte de numerários de valores – por interferirem, diretamente e *in concreto*, no exercício das atividades das instituições financeiras e afins -, catalogados como veículos especiais, e, nessa qualidade, sujeitos a regime legal diferenciado.

Sob outras perspectivas, procurou-se, ainda, sistematizar a celeuma federativa com suporte no postulado/regra/princípio da proporcionalidade/razoabilidade, estabelecendo o cotejo entre os interesses múltiplos envolvidos, abarcados nos centros de competência federal e local, e a sua necessária equalização.

Verificou-se, na mesma direção, a prevalência dos direitos condensados pela normatização federal.

A temática escolhida, desta sorte, que, por situar-se em graus inferiores de regulamentação, propriamente nos rincões materiais-executivos das posturas e desideratos locais-municipais, revelara-se campo fértil, sobremaneira interessante, capaz de diagnosticar, ainda que em linhas iniciais, a dinâmica do atual cenário federativo.

Chancelar-se de antemão a inexistência de crise federativa, ou, em menor inserção, quiçá desequilíbrio, no (re)arranjo das forças político-institucionais atuantes, certamente, é desconhecer os viventes problemas da Federação.

Assim, diante impossibilidade lógica de se antever, em planos amostrais, todas as situações de embate, levando-se em conta a existência de 5.564 municípios brasileiros atuantes no palco federativo, bem como os interesses verticais da União e Estados, impõe-se o aprofundamento do tema, a fim de que os vazios legislativos alhures sejam, em benefício da segurança jurídica, melhor equacionados e parametrizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2 ed. trad. por Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2012.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 3 ed. atual. por Rosoléa Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2011.

ÀVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 15 ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. rev. e atual. por Samantha Meyer Pflug. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Trad. de Ari Marcelo Solon, prefácio de Celso Lafer, apresentação de Tércio Sampaio Ferraz Júnior. São Paulo> EDIPRO, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2012.

_____. **Ciência Política**. 20 ed.. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2013.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 27 ed.. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2012.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 10 ed. rev. atual. e reformulada até a Emenda Constitucional n. 70/2012. São Paulo: Saraiva, 2012.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 6 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DE CICCIO, Cláudio, GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FERRARI, Roma Maria Macedo Nery. **Controle de Constitucionalidade das Leis Municipais**. 3 ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição**. Leme: CL Edijur – Editora e Distribuidora Jurídica, 2012.

MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3º v., tomo II, São Paulo: Saraiva, 1992.

- MARTORANO, Dante. **Direito Municipal**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17 ed. 2 tiragem, coordenada por Adilson Abreu Dallari. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.
- _____. **Direito de Construir**. 6 ed.. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1993.
- MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- NOGUEIRA, Ataliba. Teoria dos Municípios. *In: Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 6, 1968.
- PLATÃO. **A República**. tradução Leonel Vallandro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.
- REALE, Miguel. **Política e Direitos: Ensaios**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. Artigo publicado na Revista dos Tribunais nº 798 (23-50), 2002.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.
- TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. 2 ed. Belo Horizonte: Livraria Itatiaia, 1977.
- JACAREÍ/SP, Lei nº 4.461 de 29 de maio de 2001. **Sistema Leis Municipais**, Jacareí, 07 de março de 2006. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sp/j/jacarei/lei-ordinaria/2001/447/4461/lei-ordinaria-n-4461-2001-torna-obrigatoria-a-instalacao-de-porta-de-seguranca-nas-agencias-bancarias-dispoe-sobre-o-horario-e-o-local-de-estacionamento-de-veiculos-de-transportes-de-valores-e-da-outras-providencias?q=4461>
- JACAREÍ/SP, Lei nº 5.120 de 08 de janeiro de 2008. **Boletim Municipal nº 539**, Jacareí, 11 de janeiro de 2008. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sp/j/jacarei/lei-ordinaria/2008/512/5120/lei-ordinaria-n-5120-2008-altera-a-lei-n-4461-2001-de-29-de-maio-de-2001-que-torna-obrigatoria-a-instalacao-de-porta-de-seguranca-nas-agencias-bancarias-dispoe-sobre-o-horario-e-o-local-de-estacionamento-de-veiculos-de-transportes-de-valores-e-da-outras-providencias?q=5120>