

ANÁLISE SOBRE O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA EM CONSONÂNCIA COM O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Breno Elton Gottardo Viana COSTA¹
Daniel Marco de LEON²
Jakeline Cristina OCZUST³
Lorraine Evillyn Oliveira HOSCHER⁴
Rosicleia Soares RIBEIRO⁵
Larissa Barreto MACIEL⁶

Resumo: O presente artigo faz uma análise teórica do acórdão 2199-6, do Supremo Tribunal Federal. Serão realizadas análises com fundamentação nos doutrinadores: Paulo Bonavides, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Afonso da Silva, Celso Ribeiro Bastos, Hely Lopes Meirelles e na Constituição da República Federativa do Brasil, no que tange a competência dos municípios.

Palavras-chave: Municípios. Constituição Federal. Acórdão.

Keywords: Municipalities. Federal Constitution. Judgment.

Abstract: This article is a theoretical analysis of the judgment 2199-6, Supreme Court of Brazil. Reviews with theoretical grounding will be held on scholars: Paulo Bonavides, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Afonso da Silva, Celso Ribeiro Bastos, Hely Lopes Meirelles and the Constitution of the Federative Republic of Brazil, regarding the municipal jurisdiction.

Introdução

O acórdão analisado baseia-se em conflito de interesses entre o Município de Canoas/RS e o Banco Bamerindus do Brasil S/A. Em virtude de criação de uma lei municipal, que em disposições, obriga os estabelecimentos bancários do Município de Canoas/RS que, em suas agências, instalem

¹ Discente do 3º período do curso de Direito das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba. E-mail: brenogotta@hotmail.com

² Discente do 3º período do curso de Direito das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba. E-mail: danleon@gmail.com

³ Discente do 3º período do curso de Direito das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba. E-mail: jacke26_oczust@hotmail.com

⁴ Discente do 3º período do curso de Direito das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba. E-mail:lorrainehoscher@gmail.com

⁵ Discente do 3º período do curso de Direito das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba. E-mail: rose_sarah11@hotmail.com

⁶ Docente do curso de Direito das Faculdades Integradas Santa Cruz de Curitiba. Mestre em Direito. Advogada. E-mail:larissa@santacruz.br

dispositivos de segurança (câmeras filmadoras, portas eletrônicas etc.) e medidas para maior conforto aos usuários, como: instalações sanitárias, cadeiras de espera, bebedouros, entre outros. O Banco Bamerindus, por sua vez, acusa o Município de usurpar a competência privativa da União. A partir desse caso concreto serão feitas análises e considerações a respeito dos poderes, limitações e capacidades da autonomia municipal.

Os municípios brasileiros são entidades estatais, integrantes da Federação. São entidades políticas, administrativas e financeiras autônomas. Eles são entidades autônomas, ou seja, têm governo próprio, capacidade de auto-organização e competências exclusivas. A autonomia municipal é estabelecida nos artigos 18 e 29 da Constituição Federal Brasileira.

Uma vez abordados esses aspectos, de significativa relevância, passa-se ao exame do item relativo à capacidade auto-organizatória, propriamente dita, da municipalidade, com base no qual analisar-se-á a referida legislação municipal de Canoas/RS. que se determina às instituições financeiras, que se adaptem às necessidades locais de segurança, acessibilidade e conforto para os munícipes.

A capacidade auto-organizatória dos municípios brasileiros é dividida em três etapas: autogoverno, pelo prefeito, vice-prefeito e vereadores; auto-administração, aferida pelas competências estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual; e auto-organização, manifestada pela existência de lei orgânica municipal.

Consoante a Constituição Federal de 1988, legislar sobre questões de direito bancários é competência da União, porém há lacunas que permitem analisar tal assunto como competência municipal. O acórdão referenciado permite estudar quais as competências acordadas na decisão estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, baseadas no princípio do Interesse Local.

Referencial Teórico

1. A Autonomia Municipal

O Município pode ser conceituado, de acordo com o doutrinador José Afonso da Silva, como um ente autônomo que possui capacidade /poder

para seus negócios, ou seja, tem autonomia política, administrativa e financeira.

Segundo Ivan Mussi Gabriel:

A importância do Município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil ocorre, sobretudo, em razão da autonomia conferida a ele. Pode-se afirmar que, bem antes da Constituição Federal de 88, que reconheceu o Município como ente federativo, poder-se-ia falar do Município como entidade estatal de 3º grau, ao lado da União e dos Estados-Membros.

Paulo Bonavides enfatiza que, através da Constituição Federal Brasileira de 1988, "O município alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes".

Pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, o Município passou a integrar efetivamente a Federação, dispondo de poderes próprios assegurados no texto constitucional da mesma forma que a União e os Estados Federados.

Considerando as configurações de outros Estados Federados ao redor do mundo, pode-se concluir que no que tange à repartição de poder e autonomia municipal, a Carta Magna brasileira é vanguardista, pois trata o Município não somente como uma mera divisão administrativa do Estado, mas como uma peça importantíssima da Federação, dotada de autonomia política, financeira e administrativa.

Sobre a posição do Município no contexto federativo, podemos arrazoar sobre nos escritos de Dallari (1988), as seguintes palavras:

Na Constituição anterior, o Município não figurava expressamente entre os integrantes da Federação; havia alguma discussão acadêmica sobre se o Município integrava ou não integrava a Federação, por- que o modelo de Federação não comportava a presença do Município. Ora, o modelo que não comportava era o americano, o modelo norte-americano, dos Estados Unidos... Quando o constituinte de 1891 criou a República no Brasil, já, desde então, o Município era dotado de autonomia. Resultado: esse debate sobre se integra ou não integra a Federação não tem mais propósito, porque agora ele está expressamente contemplado como ente integrante da Federação.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles:

A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de

organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um mínimo de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.

Em face dessas atribuições, já não se pode sustentar, como sustentavam alguns publicistas, ser o Município uma entidade meramente administrativa. Diante de atribuições tão eminentemente políticas e de um largo poder de autogoverno, a sua posição atual, no seio da Federação, é de entidade político-administrativa de terceiro grau, como bem salientavam os comentadores da Constituição.

Na condição de pessoa jurídica de Direito Público Interno e com capacidade política, o Município possui de prerrogativas análogas às das demais entidades federadas, de acordo com o caput do artigo. 18, da Constituição Federal do Brasil, o qual lhe assegura autonomia. Essa autonomia municipal se refere às competências, ou esfera de atribuições, em que é permitido atuar de maneira livre para melhor atender às conveniências e anseios da comunidade local, observados os princípios das Constituições Federal e Estadual.

Faz-se necessário salientar também que a Autonomia Municipal é um princípio fundamental do sistema constitucional brasileiro, que deve ser observado pela União e pelos Estados Federados. O desrespeito dessa autonomia, por parte do Estado membro, pode dar ensejo à intervenção federal, conforme prescreve o art. 34, VII, "c", da Constituição Federal do Brasil.

O Poder Legislativo local é exercido pela câmara municipal, órgão político independente constituído de representantes do povo, eleitos pelo voto direto e secreto para um mandato de quatro anos, nos termos do inciso I do art. 29 da Constituição Federal.

A câmara municipal possui várias atribuições, sendo que algumas provêm de sua Lei Orgânica e outras do Regimento Interno da corporação legislativa. As principais competências da câmara municipal se encontram a seguir: competência legislativa (normativa) de interesse local; competência de organização, em que elabora a lei por excelência da comuna; competência deliberativa, que trata de matérias da câmara, e dispensam a participação do

prefeito; competência fiscalizadora, em que o Legislativo local controla e fiscaliza os atos da administração pública direta e indireta do Poder Executivo local; competência julgadora, (excepcional) quando a câmara julga as infrações político-administrativas praticadas pelo prefeito, sendo a penalidade principal a perda do mandato.

2. Competência Municipal – acréscimo valorativo trazido pela Carta Magna

Nessa parte da discussão, tem-se o propósito de extrair da Constituição da República certas partículas sobre a autonomia municipal, levando em consideração o novo critério do interesse local como parâmetro para a delimitação da competência dos Municípios.

Existe um desdobramento da tríplice autonomia política, administrativa e financeira dos entes locais, e também a ampliação da competência municipal em face da Constituição de 1988 e a necessidade de se repensar o conceito de interesse local.

Quanto à Lei Orgânica, há uma preocupação em explicitar seus traços característicos para diferenciá-la dos outros atos normativos editados pelos Municípios e enquadrá-la como uma autêntica constituição, dotada de valor fundante e originalidade.

A Constituição Federal substituiu de seu texto a expressão “peculiar interesse” por “interesse local”; houve, então, um acréscimo significativo na amplitude e alcance das matérias que podem então vir a fazer parte das competências municipais.

3. O Interesse Local e o Peculiar Interesse em Matéria Legislativa

A expressão “interesse local” abrange um vasto campo de atribuições da municipalidade, alcançando qualquer interesse relacionado diretamente com a vida dos seus habitantes, e por consequência, as conveniências da administração local. Tal autonomia municipal também foi reiterada em vários dispositivos da Constituição Federal Brasileira, especialmente nos artigos. 18, 23, 29 e 30.

Enquanto o Município não havia sido formalmente introduzido na Constituição Federal Brasileira, utilizava-se prevalentemente o critério do “peculiar interesse” como padrão para a definição de suas atribuições. Após sua integração, o legislador Constituinte de 1988 adotou a fórmula do “interesse local”, que clama por um maior número de atividades a cargo da comuna, principalmente quando considera-se as competências exclusivas que lhe foram confiadas pelo artigo. 30, da Constituição.

O artigo 29, da Constituição Federal do Brasil, evidencia, de maneira sucinta, a posição do Município na Federação brasileira para, posteriormente, analisar o princípio da Autonomia Municipal e seus desdobramentos, como a autonomia política, administrativa e financeira, oportunidade em que dá ênfase às principais competências deferidas aos Municípios pela Constituição.

Uma vez abordados esses aspectos, de significativa relevância, passa-se ao exame do item relativo à capacidade auto-organizatória, propriamente dita, da municipalidade, com base no qual analisa-se a legislação municipal que se aprecia no acórdão que determina, às instituições financeiras, que se adaptem às suas necessidades regionais de segurança, acessibilidade e conforto para seus comuns.

Ao referir-se à repartição de competências entre os três níveis de governo existentes no Brasil, a Constituição Federal adotou o seguinte critério: “competem aos Municípios todos os poderes inerentes a sua faculdade para dispor sobre tudo aquilo que diga respeito ao seu peculiar interesse” – artigos 29, 30, 31; e legislar sobre as agências bancárias situadas em cada município, pode ser em exemplo bem caracterizado, baseado no princípio do interesse local.

Segundo o doutrinador Celso Ribeiro Bastos “O interesse peculiar não é privativo à localidade.” Desse modo, à questão abordada, o interesse compete unicamente aos municípios, pois ao não aplicar tal exclusividade, privatividade e unicidade, reduziria a administração local, inibindo, desse modo, a autonomia municipal estabelecida pela Constituição Federal Brasileira.

Nesse âmbito, parte considerável da doutrina suporta em sua hermenêutica que é razoável e cumpre com os princípios desejados pelo legislador constituinte que o Município tenha o poder de editar legislação própria, fundamentado na autonomia constitucional que lhe é inerente - artigo.

30, I, CF- com objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou colocação de bebedouros, ou, ainda, prestação de atendimento em prazo razoável, com a fixação de tempo máximo de permanência dos usuários em fila de espera.

Considerações Finais

Após a análise, foi possível constatar que existem concepções divergentes, referente à competência da autonomia municipal em legislar sobre interesse local, como no caso do acórdão analisado, referentes à questão de segurança dos bancos, mas que esse entendimento vai ao encontro do “interesse local” municipal, não havendo qualquer afronta à competência legislativa da União a existência de leis municipais que venham a regulamentar a segurança em estabelecimentos bancários.

Referências

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 de março de 2014.

CONSULTOR JURÍDICO. Disponível em: <conjur.com.br/2005-ago-02/municipio_legislar_regras_seguranca_bancos> Acesso em: 18 de março de 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MUSSI, Gabriel Ivan. O Município na Constituição brasileira: competência legislativa. Disponível em: <jus.com.br/artigos/14240/o-municipio-na-constituicao-brasileira-competencia-legislativa>. Acesso em: 18 de março de 2014.56

RIBEIRO Bastos, Celso. CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL. SÃO PAULO, MALHEIROS, 2010.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.