

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Agravo contra decisão que inadmitiu Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que declarou a inconstitucionalidade da Lei 6.096/2021, do Município de Valinhos, a qual dispõe (...) sobre acesso prioritário para motoboys e outros profissionais de entrega de alimentos em geral, em portarias de condomínios e outros lugares que exijam que a entrada seja por ordem de chegada ou de outros métodos similares (Doc. 9, fl. 3).

O ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, determina o atendimento prioritário aos entregadores de alimentos, nas portarias de condomínios verticais e horizontais, bem como a colocação de placa indicativa da mencionada regra em local próximo às aludidas portarias, com fixação de multa em caso de descumprimento.

O Tribunal de origem entendeu que a Lei Municipal questionada não usurpa competência privativa da União (art. 22, I, da CF/88), uma vez que o diploma legal em foco trata, na realidade, de matéria atinente a interesse local, enquadrado no art. 30, I, da Constituição Federal, além do que não usurpa a competência do Chefe do Executivo, pois, no caso, cuida-se de questão que não se identifica com aquelas previstas no art. 61, § 1º, da CF/88, razão pela qual não há que se falar em ofensa ao princípio da reserva de administração.

Todavia, assentou que a Lei Municipal 6.096/2021 padece de inconstitucionalidade material por vulnerar os princípios da igualdade e da razoabilidade, pois acabou por preterir outras pessoas que eventualmente estejam aguardando atendimento nas portarias dos condomínios sem que haja, para tanto, motivo que justifique o discrimen adotado.

No Recurso Extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, a, da CF/1988, a MESA DIRETORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS alega, em síntese, violação os arts. 5º, caput, e 37, caput, da CF/88, ao argumento de que, durante a pandemia a classe dos empregadores foi severamente impactada pela pandemia, uma vez que houve aumento acentuado da demanda por esse serviço e, com isso, também intensificou-se o risco de contágio daqueles trabalhadores.

Com base nisso, afirma que a lei questionada evita o contágio decorrente de acúmulo de pessoas nas portarias dos condomínios, permite maior celeridade nas entregas, do que decorre, além da proteção

à saúde da população, estímulo a economia por incentivar compra de alimentos de bares e restaurantes.

O Recurso foi inadmitido na origem, pela aplicação da Súmula 284/STF. No Agravo, a parte refutou esse empecilho do Enunciado.

Assim, o processo foi remetido a esta CORTE, e distribuído para o Min. GILMAR MENDES.

O Relator negou seguimento ao RE, ao argumento de que o acórdão recorrido encontra-se em conformidade com precedentes do STF, no sentido de que o tratamento desigual entre cidadãos brasileiros apenas se justifica por um imperativo de proteção de direitos constitucionalmente assegurados, notadamente quando diante da necessidade de compensar desigualdades que afetem o pleno exercício destas garantias fundamentais.

Assentou que, no caso da Lei 6.096/21, não se vislumbra justificativa razoável para a quebra da isonomia, uma vez que inexistiria impasse entre diferentes garantias fundamentais que se pretenda a proteção, mas o simples beneficiamento de determinada classe de trabalhadores em detrimento dos demais indivíduos que intentam o acesso em condomínios.

É o relatório.

Entendo que assiste razão à parte recorrente, pois não vislumbro qualquer inconstitucionalidade na lei impugnada.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo

para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 ss), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a idéia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “*era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem*”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “*mais maravilhosa obra jamais concebida*”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e

responsabilidades entre os três Poderes, bem como a fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhes, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado, principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, portanto, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e a partir dessas opções pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora

permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Atuando dessa maneira, se na distribuição formal de competências houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317),

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da

nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao interprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

O o ato normativo impugnado ao determinar o atendimento prioritário aos entregadores de alimentos, nas portarias de condomínios verticais e horizontais, bem como a colocação de placa indicativa da mencionada regra em local próximo às aludidas portarias, com fixação de multa em caso de descumprimento, tem reflexos no campo comercial e do direito do consumidor, porém, claramente, com especificidade e priorização deste, pois, embora a lei tenha como destinatários a classe dos motoboys e outros profissionais de entregadores de alimentos em geral, a principal razão de ser da norma está na implementação de um modelo de atendimento ao público mais célere.

Assim, a medida encontra respaldo na Constituição Federal, devendo o intérprete, portanto, priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades consagrando o já citado e imprescindível equilíbrio federativo.

Nesse sentido, esta CORTE já assentou que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local, tais como normas de proteção das relações de consumo. Nesse sentido, cito precedentes de ambas as turmas do STF:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Competência legislativa dos Municípios. Instalação de sanitários nas agências bancárias. Conforto dos usuários. Normas de proteção ao consumidor. Assunto de interesse local. Precedentes. 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte de que os Municípios detêm competência para legislar determinando a instalação de sanitários nas agências bancárias, uma vez que essa questão é de interesse local e diz respeito às normas de proteção das relações de consumo, posto que visa o maior conforto dos usuários daquele serviço, não se confundindo com a atividade-fim das instituições bancárias. 2. Agravo regimental não provido (RE 266.536-AgR/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma).

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. MEDIDAS DE SEGURANÇA AOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. LEI MUNICIPAL 2.802/2009 DE ITAGUAÍ/RJ. INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PRECEDENTES. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. NECESSIDADE DE EXAME DE LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I Compete ao município legislar sobre medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários, uma vez que tratam de assuntos de interesse local. Precedentes. II - Indispensável, na espécie, o exame da legislação municipal que rege as atribuições de cada um dos órgãos componentes do Poder Executivo do Município de Itaguaí para se examinar o argumento de que a Lei municipal 2.802/2009 teria instituído novas atribuições fiscalizatórias para aqueles órgãos, circunstância que torna inviável o recurso, nos termos da Súmula 280 do STF. III - Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 747.757-AgR/RJ, Min. RICARDO LEWANDOWISKI, Segunda Turma).

Por outro lado, não me parece existir qualquer

desproporcionalidade, pois a lei atacada tem por escopo agilizar os serviços prestados na localidade, em benefício não só da população, como também das empresas que desenvolvem essa atividade e de seus trabalhadores, não havendo dúvida que a norma se insere na competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme preceitua o art. 30, I, da CF.

A desproporcionalidade somente estará caracterizada, conforme destacado por JESUS GONZALEZ SALINAS, quando ausente a coerência do Poder Público no exercício de suas atividades legislativas, com patente extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, e, conseqüente desrespeito ao Princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos, que impede criação de obrigações desprovidas (*Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre ley, reglamento y acto administrativo*. Revista de Administración Pública, número 120, 1989).

Não me parece, portanto, que a legítima e salutar preocupação com esses aspectos da vida cotidiana dos consumidores e dos entregadores de comida e motoboys possa ser considerada inconstitucional.

Ante o exposto, com renovadas vênias do Ilustre Relator, dou provimento ao Recurso Extraordinário, para reformar o acórdão recorrido e, com isso, declarar a constitucionalidade da Lei 6.096/2021, do Município de Valinhos (SP).

É o voto.