

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO

NATHALY ALENCAR LEAL

**REGIÕES METROPOLITANAS E AUTONOMIA MUNICIPAL: CONTROVÉRSIAS
NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

BRASÍLIA

2013

NATHALY ALENCAR LEAL

**REGIÕES METROPOLITANAS E AUTONOMIA MUNICIPAL: CONTROVÉRSIAS
NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Instituto
Brasiliense de Direito Público como
requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Direito Administrativo.

ORIENTADOR: Prof. Me. Hector Luis
Cordeiro Vieira.

BRASÍLIA

2013

NATHALY ALENCAR LEAL

**REGIÕES METROPOLITANAS E AUTONOMIA MUNICIPAL: CONTROVÉRSIAS
NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Instituto
Brasiliense de Direito Público como
requisito parcial para a obtenção do título
de Especialista em Direito Administrativo.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.

Prof.

Prof.

Aos meus pais, pelo amor incondicional, pelo incentivo e esforço empregado em minha educação, e ao meu querido irmão Gustavo pelo companheirismo e carinho.

AGRADECIMENTOS

Ao presente trabalho, tenho a agradecer primeiramente a meus pais e ao meu amado irmão Gustavo, pelo auxílio, amor e compreensão ofertados durante essa jornada incessante de trabalho.

Ao meu Orientador Professor Hector Luis Cordeiro Vieira pela sua dedicação, esforço e consideração, e pelo tempo disponibilizado durante toda a orientação dessa monografia, fazendo valer o seu papel de educador.

Ao IDP – Instituto Brasiliense de Direito Público, juntamente com os meus queridos professores, que direta ou indiretamente sempre me ajudaram, fosse com uma palavra de carinho, um incentivo ou mesmo com o simples e sublime ato que faz parte de sua natureza profissional que é ensinar-nos para os desafios da vida, principalmente ao Professor Weder de Oliveira, pelo seu apoio e disponibilidade em ajudar.

E, por fim, aos funcionários desta Instituição, aos quais agradeço pelo agradável convívio diário, em especial àqueles da biblioteca central, por sempre me ajudarem nas minhas pesquisas bibliográficas.

RESUMO

O presente trabalho científico inicia com uma breve exposição acerca dos modelos de Federalismo mais relevantes do Direito Comparado e o seu grau de importância para a formação da Federação brasileira, além de discorrer sobre as características dos Municípios na atual Constituição Federal, bem como sobre suas capacidades, competências e autonomia. Em seguida, analisa as formas especiais e complementares de organização administrativa de território, para adentrar no tema das regiões metropolitanas e das controvérsias advindas de sua instituição e, por fim, para demonstrar, através da necessidade de observância do princípio federativo e da distribuição geográfica interna de competências estatais, a manutenção absoluta e efetiva da autonomia constitucional dos Municípios integrantes.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Regiões Metropolitanas. Municípios Integrantes. Autonomia Constitucional.

ABSTRACT

This monograph is initiated with a brief explanation about the most important models of Federalism in the Comparative Law and its importance degree for the formation of the Brazilian Federation, besides analyzing the municipalities' characteristics in the current Federal Constitution and its capabilities, competencies and autonomy. Hereupon, it analyses the special and complementary ways of territory administrative organization, in order to penetrate the metropolitan regions theme and the controversies issued by it, and, at last, to demonstrate, through the necessity of complying the federal principle and the internal geographical distribution of state powers, the absolute and effective maintenance of the constitutional autonomy of the Municipalities members.

KEYWORDS: Federalism. Metropolitan Regions. Municipalities Members. Constitutional Autonomy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 FEDERALISMO	11
1.1 O Estado Federal no Direito Comparado	11
1.2 O Federalismo no Brasil e a Repartição de Competências na CRFB/88	14
2 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	22
3 FORMAS ESPECIAIS DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE TERRITÓRIO.....	34
3.1 Regiões Administrativas ou de Desenvolvimento e Distritos	34
3.2 Regiões Metropolitanas	38
4 REGIÕES METROPOLITANAS E CONTROVÉRSIAS DOUTRINÁRIAS ACERCA DA LIMITAÇÃO DA AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS	46
CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS	58

INTRODUÇÃO

Este trabalho científico propõe-se a fazer um estudo acerca das controvérsias e discussões decorrentes da instituição das regiões metropolitanas, particularmente no que concerne à limitação ou não da autonomia dos Municípios, tema ainda pouco explorado pela doutrina brasileira, embora de crescente importância para o cenário juspolítico nacional.

Tem este estudo, em outros termos, o objetivo de expor o regime constitucional e as principais características das regiões metropolitanas, ressaltando-se circunstanciadamente a discussão acerca da limitação ou não da autonomia municipal, além de discorrer sobre alguns posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais relevantes. Trata-se, portanto, de um estudo bibliográfico, tendo-se como base fundamentadora textos extraídos da doutrina clássica e moderna, sites da internet, revistas jurídicas e o próprio ordenamento jurídico incidente sobre a matéria.

O presente trabalho divide-se em 4 capítulos, sendo que o primeiro discernirá acerca da evolução do modelo federativo no Brasil e no mundo, dando-se enfoque aos Estados Unidos da América e à Alemanha, por sua influência e significativa relevância histórica para o desenvolvimento do Federalismo brasileiro. Neste momento, demonstra-se a importância da Constituição Federal de 1988 para a ampliação das bases do Federalismo no Brasil, e destaca-se ainda a repartição constitucional de competências como mecanismo indispensável para o estabelecimento do equilíbrio entre os poderes estatais e para a consequente preservação da autonomia das entidades federativas.

O segundo capítulo tratará especificamente dos Municípios na Carta Política de 1988, pontuando-se a sua condição na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, sua possível caracterização como entidade federativa integrante da Federação brasileira, bem como sobre suas competências, poderes, capacidades, singularidade e autonomia.

O terceiro referir-se-á às formas especiais de organização administrativa de território, também chamadas de desconcentrações territoriais – essenciais para complementar a organização do Estado e melhorar o seu desenvolvimento como um todo –, tais como as regiões administrativas ou de desenvolvimento, os distritos e as regiões metropolitanas. Quanto a estas, destacam-se, por sua importância, o

seu conceito, origem, competência para instituição, requisitos materiais e formais para a sua configuração jurídica válida e demais características imprescindíveis para a elaboração e compreensão do corrente estudo.

E, por fim, o quarto e último capítulo discorrerá a respeito das controvérsias que circundam a criação de uma região metropolitana. Vislumbram-se, aqui, pontos essenciais como a caracterização acerca do que seria efetivamente de interesse comum e o múnus da atuação administrativa dentro da região, bem como a tão importante discussão sobre a limitação ou não da autonomia dos Municípios quando da instituição dessa importante forma de organização administrativa de território. Para tanto, leva-se em consideração os conhecimentos e preceitos analisados nos capítulos antecedentes, tais como a imprescindibilidade da observância das técnicas de distribuição geográfica do exercício do poder político no âmbito interno e a Teoria do Federalismo.

1 FEDERALISMO

Considerando-se a necessidade de implementação de um eficiente mecanismo de repartição interna de poder para a conservação da unidade nacional, principalmente em relação àqueles países com uma vasta extensão territorial, destaca-se o Federalismo como o sistema político mais apropriado para a concretização de tais fins. Essa escolha representa não apenas a garantia de um governo estável e justo, mas também a de manutenção da serenidade entre os povos que constituem os mais diversos territórios dentro de um mesmo país, algo indispensável para a preservação das minorias étnicas e consequente proteção das tradições locais.

Desta maneira, com o intuito de se compreender as particularidades que envolvem a ideia de Federalismo no Brasil, necessária se faz a análise acerca do desenvolvimento histórico do modelo federativo no mundo, especialmente em relação àqueles países que tiveram um importante papel na formação do arranjo constitucional brasileiro, conforme será demonstrado a seguir.

1.1 O Estado Federal no Direito Comparado

A declaração de independência das treze colônias britânicas da América deu-se em 1776, com a transformação de cada uma delas em Estados independentes e soberanos, embora com história semelhante e objetivos comuns.

Temendo as ameaças da antiga metrópole inglesa e visando à manutenção da independência, em 1777, os representantes dos Estados, por meio do Congresso, resolveram institucionalizar-se sob a forma de Confederação. Isso se concretizou através de um tratado internacional denominado Artigos de Confederação, que permitia a qualquer deles o desligamento do pacto confederativo, mediante o exercício do direito de secessão. Contudo, essa possibilidade de denúncia do tratado aumentava a fragilidade dos Estados recém-independizados perante as constantes investidas britânicas. Nesse contexto, estruturaram-se as bases para o Federalismo, forma de organização territorial dos povos que, segundo alguns estudiosos, tem se tornado uma tendência mundial.

O insucesso da Confederação estava no fato de que os Estados mantinham sua soberania, entendendo que tal atitude reforçava sua liberdade, sua independência, bem como na possibilidade de dissolução do vínculo confederativo pelo direito de secessão dos Estados¹.

Sob esse enfoque, o modelo de Estado Federal norte-americano surgiu por meio de sua Constituição de 1787, que foi discutida e aprovada na Convenção da Filadélfia, com o propósito de se estabelecer um governo eficiente, atuante em um amplo território, e guarnecedor dos ideais republicanos que emergiram da guerra da revolução americana, tais como a valorização dos direitos e garantia das liberdades dos indivíduos.

Para tanto, cada Estado renuncia parte de sua soberania, transferindo-a para um órgão central, que será responsável pela unificação e consequente formação do primeiro país a introduzir a organização federativa moderna - constitucionalmente institucionalizada -, os Estados Unidos da América. A partir desse momento, essas unidades federadas tornam-se autônomas, embora reservem para si as suas principais competências.

Ou seja, essa instituição federal nos Estados norte-americanos, como fenômeno sócio-político que o é, possibilitou a instauração de um sistema de repartição equilibrada de poder e competências, harmonizando a existência de um ente central soberano com os direitos individuais dos cidadãos, de tal forma que estes não fossem usurpados por aquele.

Adotou-se, portanto, um sistema federativo competitivo dual, em que União e Estados-membros atuam de modo a se preservar a autonomia administrativa, política e financeira de cada uma dessas entidades federadas, com o fim maior de garantir a limitação política do poder central. Nesse sentido, não há que se falar originariamente em cooperação entre os entes federativos, tendo em vista a rígida divisão de atribuições a eles imputada.

Os Estados, embora não sejam mais detentores de soberania, como acontecia no modelo confederativo, possuem direitos públicos próprios e poderes residuais, o que os confere ampla autonomia para criação dos seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de todas as demais competências que não

¹ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 83.

foram delegadas constitucionalmente à União. Corroborando o entendimento aqui esposado, tem-se a explanação de Carlos Eduardo Dieder Reverbel, *in verbis*:

Todo o excepcionalismo da formação da história dos Estados Unidos converge para a formação de uma dualidade de competências. A divisão entre o poder central e o poder local, entre o governo de Washington e os governos Estaduais estabelecida pela Constituição federal recebeu o nome de *federalismo dualista*. [...] Assim, os americanos, hoje sabemos, queriam assegurar que o Governo Federal não se tornasse forte o suficiente a ponto de eliminar a autonomia dos Estados-Membros. Protegeram-se de duas formas: primeiro, *limitando* a extensão do poder central ao *expressamente* concedido; segundo, *liberando* o poder local para exercer competência plena, ressalvadas as hipóteses de *vedação* expressa².

Nessa conjuntura, o sustentáculo do sistema federativo americano pauta-se na autonomia político-constitucional dos poderes locais, não obstante a supremacia do poder nacional, nos mecanismos de execução das leis e, ainda, na atuação dos governos dentro de seus limites territoriais. Ademais, essencial o controle recíproco entre os entes federativos, de tal modo que se possa obstar a conduta nociva de um Estado sobre o outro, ou mesmo uma ação política centralizadora e autoritária por parte da União.

Uma vez encerradas as discussões que envolvem o sistema federal norte-americano, importante tecer breves considerações acerca do Federalismo alemão. O Estado Federal na Alemanha, embora tenha sido adotado inicialmente em 1815, quando do surgimento da Confederação Germânica no Congresso de Viena, “foi instituído e abandonado por diversas vezes em razão de sua substituição por modelos centralizados de exercício do poder político, no mais das vezes também autoritários e policiais”³.

O Federalismo ressurgiu com o fim da Segunda Guerra Mundial, sendo efetivamente instaurado com a promulgação da Lei Fundamental de Bonn de 1949, que teve sua aplicação originária restrita ao lado ocidental do país, e foi responsável pela fundação da República Federal da Alemanha. Tal Lei Fundamental, embora criada *a priori* em caráter provisório, subsiste até a atualidade, juntamente com o Estado Federal alemão, hoje reunificado.

² REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 95-96.

³ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 47.

Diferentemente do caso norte-americano, que se baseou em uma vertente competitiva, liberal e pregadora da duplicidade de competências, o Federalismo alemão adotou, como um de seus fundamentos dogmático-jurídicos, o modelo cooperativo flexível. Esse sistema “permite, por um lado, a delegação de competências entre União e Estados-membros, bem como, por outro lado, um sistema de execução legislativa indireto” ⁴, de forma que haja um estímulo ao desenvolvimento das relações intergovernamentais. Tal incentivo dá-se por meio do surgimento de vínculos colaborativos mais intensos entre as instâncias locais (*Länder*) e central (*Bund*), o que não significa, contudo, violação à liberdade e individualidade daquelas.

Há, portanto, no Federalismo cooperativo alemão, uma forte valorização das relações associativas e de solidariedade, aproximando-se os entes federativos para que possam atuar conjuntamente na execução das tarefas constitucionais. Destarte, privilegiou-se o princípio social em detrimento daquele adotado pelo Estado Federal norte-americano, qual seja o princípio liberal, norteador dos ideais de liberdade e não intervencionismo.

1.2 O Federalismo no Brasil e a Repartição de Competências na CRFB/88

O Brasil é marcado, durante grande parte de sua formação histórica, por um forte processo de centralização do poder político, reflexo dos anos de sujeição à forma unitária de Estado introduzida pela Constituição de 1824. O território brasileiro era, deste modo, dividido em províncias, todas destituídas de autonomia e cujos presidentes eram indicados pelo governo central.

Devido à necessidade de implementação de uma descentralização política, proclamou-se em 1834 o denominado Ato Adicional, que teve o condão de modificar as diretrizes da Constituição em vigor, possibilitando às províncias a criação de Assembleias Legislativas próprias. Toda essa movimentação resultou, assim, na criação de uma monarquia representativa, concedendo-se um prisma semifederal ao unitarismo do Estado monárquico brasileiro.

Contudo, o ideal federalista se deu efetivamente apenas com a

⁴ RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. **Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição das competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/Competencias_CF88%20-%20Itiber%C3%AA.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2013.

proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, consolidando-se com a Constituição de 1891, momento em que as antigas províncias converteram-se em Estados federados e passaram a ser dotadas de autonomia política. Ressalta-se, ainda, que essa forma federativa de Estado manteve-se em todas as Constituições seguintes, inclusive na atual Carta Magna de 1988, que, apesar de conter algumas variações específicas, a prevê no artigo 60, §4º, I como cláusula pétrea. Assim sendo, jamais se admitirá a propositura de emenda constitucional ou de qualquer outro alvitre que assuma uma posição contraditória ao pacto federativo.

Mesmo diante de todas as considerações retro expostas, a inclinação histórica do Brasil para o Federalismo sempre existiu, “principalmente em virtude das próprias condições geográficas do país, pois a imensidão territorial e as condições naturais obrigaram a descentralização, que é a base do regime federativo”⁵.

Com espeque no disposto até o momento, cabe relatar que, contrariamente ao que ocorreu com os Estados Unidos, onde a formação da Federação se deu por agregação, com o fortalecimento do ente central em detrimento do poder local, a partir de um movimento centrípeto, no Brasil esse processo seguiu caminho inverso. A formação do Estado Federal brasileiro obedeceu, assim, a um movimento centrífugo, pois foi resultado da segregação de Estados já aglutinados, ou seja, da descentralização político-administrativa de um Estado inicialmente unitário e centralizado. Em virtude de tal contexto histórico, verifica-se o motivo por que seus Estados-membros possuem competências mais limitadas e autonomia reduzida quando comparados com os Estados norte-americanos.

No entanto, ainda que presentes certas diferenças substanciais entre tais modelos, torna-se inegável a existência de uma aproximação do hodierno sistema federativo do Brasil não apenas com os princípios fundamentais do Federalismo norte-americano, mas também com a sistemática de Federalismo cooperativo alemão, o que pode ser comprovado através de uma análise acurada das características básicas da Constituição Federal de 1988.

⁵ SILVA, Daniel Cavalcante. **O contraponto entre o Federalismo brasileiro e o norte-americano: uma correlação entre a obra Coronelismo, Enxada e Voto, de Victor Nunes Leal, e a obra Democracia na América, de Alexis de Tocqueville.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_78/artigos/PDF/DanielSilva_Rev78.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2013.

Na evolução histórica do constitucionalismo republicano brasileiro, é possível falar-se de um movimento pendular de aproximação, ora do modelo de federalismo norte-americano, ora do alemão. Os dois exemplos radicais de adoção de um ou de outro modelo são respectivamente as Constituições de 1891 (radicalmente inspirada no modelo norte-americano) e de 1934 (radicalmente inspirada no modelo alemão). [...] As Constituições posteriores seguem o caminho do meio-termo face às suas antecessoras⁶.

Atualmente, a Constituição brasileira estabelece ser a República Federativa do Brasil um Estado democrático de Direito, soberano, cuja organização político-administrativa compreende a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, sendo todas essas pessoas jurídicas governamentais autônomas e hierarquicamente iguais entre si. Busca-se, com isso, a estabilização do poder central e a unidade dessas pessoas políticas, como meio indispensável para o estabelecimento da paz social e da unidade nacional. Assim, cumpre por oportuno consignar que, mesmo diante de princípios e preceitos limitadores, a Carta Política de 1988 foi de essencial relevância para a ampliação das bases do Federalismo no país.

Desta forma, dentre os fundamentos do Estado Federal brasileiro, destaca-se o princípio federativo, preceito fundamental segundo o qual se distribui poder político e competências entre coletividades territoriais internas descentralizadas e autônomas. Desse princípio maior, decorre uma série de subprincípios, tais como o da autonomia – que consiste na possibilidade de os entes regerem-se por um sistema jurídico próprio, mesmo que limitados por um outro ordenamento superior –, o da indissociabilidade dos entes da Federação e o da lealdade federativa, subprincípio implícito originário do direito constitucional alemão, que prega a necessidade de adoção de condutas de fidelidade nas relações entre os entes federados para a devida manutenção do pacto federativo.

Fazem-se presentes, portanto, no sistema federativo brasileiro, todos os traços peculiares de uma Federação, como, por exemplo, a descentralização política, soberania do Estado Federal, autonomia das coletividades territoriais componentes, participação das vontades parciais na formação da vontade nacional,

⁶ RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. **Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição das competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/Competencias_CF88%20-%20Itiber%C3%AA.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2013.

distribuição de competências, Constituição rígida como garantia de estabilidade institucional, inexistência do direito de secessão, dentre outras.

No que diz respeito à repartição constitucional de competências, trata-se de um importante mecanismo para o estabelecimento do equilíbrio entre os poderes central, estadual e municipal, destacando-se, dessa maneira, como a grande garantidora da autonomia entre os entes federativos. Assim, clarividente que “a autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências legislativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal”⁷.

Sob esse enfoque, a atual Carta Magna estabelece as áreas de competência de cada ente federativo, tendo-se, como regra, os poderes enumerados da União fixados nos artigos 21 e 22, os remanescentes dos Estados no artigo 25, §1º - a Constituição Federal utiliza o termo “competências reservadas”, copiando-o do sistema federativo norte-americano -, e os municipais no artigo 30. Em todos os casos, deve-se respeitar o princípio geral da predominância do interesse, que estabelece caber à União as matérias de interesse predominantemente nacional, aos Estados-membros aquelas de interesse regional e aos Municípios as questões de interesse local, referindo-se este àqueles assuntos que dizem respeito às necessidades mais imediatas do Município, ainda que gerem reflexos no interesse regional ou geral.

A essas atribuições supramencionadas – que representam a reserva de campos específicos de competência legislativa e administrativa –, acrescentam-se ainda outros critérios básicos para a divisão de competências. Dentre eles, destacam-se a possibilidade de delegação de competência da União para os Estados, prevista no artigo 22, parágrafo único e as áreas comuns de atuação administrativa paralela da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, constantes do artigo 23.

Por fim, existe um último critério, estabelecido no artigo 24 da Constituição da República Federativa do Brasil, que se refere às competências concorrentes, ou seja, a “setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência

⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 270.

suplementar”⁸. Tal disposição constitucional, fruto da influência do modelo de Federalismo alemão, estabelece ainda que, no caso de inércia por parte da União, os Estados poderão exercer a competência legislativa plena, regulando as normas gerais sobre o assunto, no intuito de atender às suas peculiaridades. No mais, impende destacar que na superveniência de lei federal, a lei estadual terá sua eficácia suspensa, naquilo que lhe for contrário.

Isto posto, conclui-se que a atual Carta Magna amplia a tradicional repartição de competências utilizada nos textos constitucionais antecedentes, que se limitava aos poderes enumerados da União e remanescentes dos Estados. Ao adotar outras formas de competências, tais como as concorrentes e as privativas, passou a “externar um Federalismo de equilíbrio e cooperativo, fundamental para definição de um Estado Federal contemporâneo”⁹.

A competência é, assim, uma categoria de poder outorgada pela Constituição Federal às entidades estatais e por estas utilizadas no intuito de dar cumprimento às suas atividades, devendo ser exercida de forma direta e exclusiva por aquele que a possui como própria, salvo nos casos de avocação, substituição ou delegação. Veda-se, portanto, qualquer interferência ou interpenetração de um ente federativo na competência e campo de atuação do outro. Desse modo, a autonomia constitucionalmente conferida à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios, por meio da distribuição de competências, deve ser adequadamente observada, sob pena de se estar violando o equilíbrio federativo e a estabilidade da ordem constitucional.

Primeiro ente a ser analisado nesse contexto, a União Federal caracteriza-se como uma unidade federativa, de Direito Constitucional, dotada de autonomia política, administrativa e financeira, na medida em que possui capacidade de autoadministração, autolegislação, auto-organização e autogoverno. É composta pela reunião dos Estados-membros, formando uma pessoa jurídica de Direito Público interno, que é responsável pelo exercício das atribuições da soberania do Estado Federal. No entanto, pode desempenhar um papel internacionalmente, momento em que estará representando a República Federativa do Brasil.

Os poderes enumerados da União, constantes dos artigos 21 e 22 da

⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 479.

⁹ HUMENHUK, Hewanston. **Federalismo e educação na Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://jusvi.com/colunas/40624>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

Constituição Federal, retromencionados, classificam-se respectivamente em competência administrativa exclusiva e competência legislativa privativa. Segundo parte da doutrina, a primeira é marcada pela indelegabilidade, diversamente da segunda, que se destaca pela possibilidade de delegação de competências da União para os Estados federados, por meio de lei complementar, passando estes a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo 22 da CRFB/88.

Embora ainda haja muita influência da linguagem do Federalismo norte-americano nos artigos do texto constitucional brasileiro, no sentido de não se fazer qualquer distinção conceitual entre os termos “exclusivo” e “privativo”, importante consignar que quando “um dado dispositivo que alude à competência privativa vem recepcionado pela via direta do constitucionalismo alemão, ele traz conjuntamente a ideia de delegabilidade, tal qual, por exemplo, o art. 22 da Constituição de 1988”¹⁰. Nesse esteio, ao conferir competências legislativas privativas à União, a Constituição Federal está, mais uma vez, aproximando-se do modelo de Federalismo cooperativo, ao passo que permite a delegação de competências entre os entes, em prol do desenvolvimento das relações associativas e da integração nacional.

Dentre as matérias que compõem o campo de atuação governamental da União, podem-se citar aquelas de caráter urbanístico, administrativo, de prestação de serviços, social, legislativo, financeiro, internacional, econômico e político – implicando, esta última área de competência, no poder da União de decretar a intervenção federal nos Estados e Municípios. Nesse diapasão, possui poderes mais amplos em relação aos demais entes federativos, já que detém grande parte das competências constitucionalmente previstas.

Não obstante exista esse excesso de poder concentrado nas mãos da União, houve uma preocupação por parte da Constituição Federal de 1988 em conferir mais autonomia política aos Estados-membros, o que foi feito por meio da concessão das denominadas capacidades de auto-organização, autoadministração, autogoverno e autolegislação.

Assim, os Estados, enquanto unidades autônomas estruturadoras da forma federativa de Estado que o são, gozam de capacidade de auto-organização,

¹⁰ RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. **Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição das competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/Competencias_CF88%20-%20Itiber%C3%AA.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2013.

por terem a prerrogativa de elaborar, revisar e modificar os seus próprios sistemas jurídicos, por meio do poder constituinte derivado, e desde que observados os limites impostos pela Constituição Federal. Tal capacidade encontra-se de forma expressa na Carta Magna, por meio do seu artigo 25, *caput*, e atesta concretamente “a demarcação plena da autonomia política, administrativa e fiscal destes entes, oferecendo-lhes a identidade de entidades integrantes do pacto federativo em nosso sistema constitucional” ¹¹.

Nesse íterim, os preceitos que limitam as atividades do Constituinte Estadual podem ser analisados a partir de duas categorias distintas: os princípios constitucionais sensíveis e os constitucionais estabelecidos.

Quanto aos primeiros, recebem essa denominação, pois a sua “inobservância pelos Estados-membros no exercício de suas competências legislativas, administrativas ou tributárias, pode acarretar a sanção politicamente mais grave existente em um Estado Federal, a intervenção na autonomia política” ¹². Os princípios sensíveis estão enumerados no art. 34, VII, da Constituição Federal e devem ser adotados pelos Estados federados no instante de sua constituição. À guisa de exemplificação, podem ser citados o sistema representativo, o regime democrático, a forma republicana do governo, e a autonomia municipal.

Os princípios constitucionais estabelecidos, em contrapartida, são aqueles que funcionam como limitadores da autonomia organizatória dos Estados, uma vez que suas regras congregam a proibição à prática de determinados atos – natureza vedatória – ou, ainda, a obrigatoriedade de cumprimento de preceitos centrais vinculativos – natureza mandatária –, sempre com o intuito de se evitar que o Estado-membro aja contrariamente à ordem constitucional federal estabelecida. Ou seja, são aqueles princípios constitucionais expressos ou implícitos, direcionados aos Estados, e que se encontram espalhados de forma assistemática na Constituição Federal.

Além do poder de auto-organização acima referido, essas coletividades regionais autônomas são também detentoras da capacidade de autogoverno, já que podem estruturar os seus Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário sem qualquer ingerência da União, de forma a exercer as funções administrativa, legislativa e

¹¹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 70.

¹² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 249.

jurisdicional, respectivamente. Por fim, apresentam capacidades de autoadministração e autolegislação, pois desenvolvem sua gestão financeira e administram seus órgãos e servidores, além de exercerem suas competências legislativas autonomamente.

Conforme citado alhures, os Estados possuem poderes administrativos e legislativos próprios, constitucionalmente definidos, sendo estes divididos em diferentes categorias, quais sejam: competências expressas (art. 25, *caput*), concorrente-suplementares (art. 24), delegadas pela União (art. 22, parágrafo único) e remanescentes (art. 25, §1º) - já que podem legislar sobre todas as matérias que não lhe sejam vedadas explícita ou implicitamente pela Constituição Federal. No que concerne aos poderes administrativos, classificam-se em residuais (art. 25, §1º) ou cumulativos (art. 23), sendo estes de aplicação comum aos quatro entes federativos.

Diferentemente da União, que representa a República Federativa do Brasil nas relações com Estados estrangeiros e organizações internacionais, os Estados-membros possuem seu campo de atuação limitado a outras matérias, não gozando de tal faculdade. Desta forma, podem-se distinguir as áreas de competência dessas entidades federadas em social, administrativa, financeira, tributária e econômica.

Dentre as competências estaduais exclusivas, pode-se citar a de exploração direta, ou mediante concessão, dos serviços locais de gás canalizado, na forma da lei (artigo 25, §2º) e a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, por meio de lei estadual (artigo 18, §4º). Destaca-se a matéria do artigo 25, §3º, objeto do presente trabalho científico, que acrescenta ser ainda competência exclusiva dos Estados a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Por fim, os Municípios caracterizam-se, assim como a União e os Estados-membros, como entes federativos autônomos, integrantes da República Federativa do Brasil. Contudo, devido às discussões que existem a seu respeito e à relevância do tema para o corrente estudo, serão analisados no capítulo que se segue.

2 O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

De acordo com o disposto nos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988, são os Municípios pessoas jurídicas de direito público interno, componentes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil e, dessa forma, detentores de uma ampla autonomia governamental, administrativa e organizacional. São, assim, pessoas políticas de existência necessária, copartícipes do exercício da soberania, que realizam atos de império, próprios do Poder Público.

Contudo, muito se discutiu doutrinariamente acerca da real caracterização dos Municípios como entidades federativas integrantes da Federação brasileira. Segundo corrente minoritária, eles não gozariam de tal qualidade, já que não possuem representantes no Congresso Nacional e, à vista disso, não participariam da formação da vontade geral. Ademais, não dispõem de Poder Judiciário nem de Tribunais de Contas, diferentemente do que ocorre com os Estados federados, e seus atos normativos não se submetem ao controle concentrado de constitucionalidade. Logo, para os defensores desse entendimento, não faria qualquer sentido a existência de uma Federação de Municípios. Nessa esteira, posiciona-se o insigne constitucionalista José Afonso da Silva, *literis*:

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. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma uma federação¹³.

Ainda segundo essa corrente, caso a Constituição da República Federativa do Brasil realmente quisesse prever a união de Municípios como formadora da Federação, teria de criar um mecanismo de controle para secessão municipal, o que de fato não acontece. Ademais, o ente responsável pela decretação

¹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 475.

da intervenção nos Municípios é o Estado, o que evidenciaria a vinculação daqueles em relação a este.

Os Municípios seriam, portanto, meros componentes da Federação, resultantes da descentralização do Estado-membro, ou seja, divisões do território estadual, sem ostentar a condição de entes federativos. Nessa toada, continua o autor:

Foi um equívoco do constituinte incluir os Municípios como componente da federação. Município é divisão política do Estado-membro. [...] Faltam outros elementos para a caracterização de federação de Municípios. A solução é: o Município é um componente da federação, mas não entidade federativa¹⁴.

Embora respeitável, esse posicionamento traz uma ideia diametralmente oposta à realidade vigente no Estatuto Fundamental de 1988. Seguindo o entendimento esposado nos artigos 1º e 18º acima referidos, a maioria da doutrina prefere manifestar-se de forma contrária, atribuindo aos Municípios a qualidade de entidades federativas indispensáveis ao sistema federal brasileiro, na medida em que reconhecem possuir essas unidades a mesma autonomia político-administrativa e o mesmo grau de dignidade constitucional conferidos aos demais entes da Federação. Os Municípios atuam, portanto, em igualdade de condições com os Estados-membros e com a União Federal, dispendo de capacidade de auto-organização, autoadministração, autolegislação e autogoverno, de modo a se efetivar a unidade nacional e o desenvolvimento do regime democrático. Prescreve o eminente municipalista Hely Lopes Meirelles:

A Constituição da República arrola o Município como componente da Federação (arts. 1º e 18), reconhecendo-lhe, agora expressamente, a natureza de *entidade estatal de terceiro grau*, pela outorga de *personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa*. Com isso já não se pode dizer, contrastando-o com o Estado-membro, que o Município tem apenas poderes administrativos e atribuições delegadas. Absolutamente, não. Tanto um como o outro atuam com igual *poder político* no exercício das competências que lhes são conferidas pela Constituição, com total independência entre si e para com a União, visando todos à promoção do bem-estar da coletividade, local (Município), regional (Estado) e nacional (União). É exatamente essa condição que a Constituição confere aos

¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 101.

Municípios, colocando-os em pé de igualdade com os Estados-membros¹⁵.

Em outras palavras, aduz essa linha doutrinária que os Municípios sustentam a condição de entidades federativas, assumindo, portanto, todas as prerrogativas dispensadas aos Estados-membros, sob pena de se estar violando o princípio constitucional da igualdade ou da isonomia. Segundo esse princípio, não existiria qualquer tipo de supremacia, subordinação hierárquica ou desigualdade jurídica entre União, Estados-membros e Municípios, mas sim uma relação de coordenação, por serem todos eles pessoas políticas isônomas, cuja existência e atribuições encontram-se devidamente reguladas pela Constituição Federal de 1988.

A própria extensão territorial do Brasil reflete a necessidade de concessão de poderes a essas unidades locais, de forma a considerá-las entidades políticas no plano federativo, visto que a proximidade do governo com a população tornará possível não apenas a justa governança, mas também o respeito às diversas particularidades de cada uma das regiões do país.

Em acréscimo, alega também a corrente majoritária, coerentemente, que a mera circunstância de os Municípios não possuírem representação no Senado Federal não retira o seu caráter de ente federativo, haja vista que outros são os critérios para a definição de sua autonomia, tal como a capacidade de regerem-se por lei orgânica própria, e não a necessidade de representatividade perante o Poder Legislativo federal, conforme será visualizado em momento posterior. Seguindo esse mesmo raciocínio, mostra-se ainda irrelevante a ausência de um Poder Judiciário e de uma Corte de Contas municipal próprios, haja vista que essas falhas são regularmente supridas pela atuação do Judiciário e do Tribunal de Contas estaduais, respectivamente.

Conquanto haja divergência de ordem interpretativa em relação a esse ponto específico, dúvida não resta acerca da intenção da Constituição Federal em atribuir ao Município o papel de parte integrante da estrutura federativa nacional. Desta maneira, importante frisar que o Brasil é considerado uma Federação de terceiro grau ou, ainda, um Estado Federal tripartite, uma vez que existem três esferas de poder incidindo sobre a mesma população e mesmo território, diferentemente do que ocorre com o modelo de Federalismo norte-americano e com

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 130.

o Direito Constitucional comparado dos demais Estados Federais. Nesses últimos casos, a distribuição do poder governamental limita-se às duas órbitas tradicionais de governo, ou seja, União e Estados-membros, já que os Municípios são concebidos como entes de caráter meramente administrativo.

Nesse desiderato, a atual Federação brasileira “não atende restritivamente ao modelo dual estabelecido pelos primórdios do Federalismo, mas se compõe da união de uma ordem central, ordens estaduais e ordens locais”¹⁶, manifestando-se de forma tríplice ou trina. Trata-se de uma característica marcante do sistema federativo do Brasil, na medida em que representa um modelo único de Federalismo no mundo. Assim se posicionou Paulo Bonavides, *in verbis*:

Faz-se mister assinalar desse modo o significado decisivo, inédito e inovador que assume o art. 18 da Constituição vigente. Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica¹⁷.

Coadunando com o entendimento majoritário, e concluindo a discussão ora levantada, manifesta-se Augusto Zimmermann acerca do atual conceito de Município:

Pessoa jurídica de Direito Público interno, galgado ao *status* de unidade autônoma de poder dentro de nossa peculiar estrutura federativa tridimensional, o Município é, enfim, uma entidade infra-estatal rígida, tais quais, a União e o Estado-membro¹⁸.

Uma vez esclarecida a peculiaridade que envolve a Federação brasileira e os seus Municípios, importante tecer sucintas considerações acerca da autonomia municipal e sua base constitucional.

Para tanto, insta mencionar, inicialmente, que tal autonomia teve sua origem na doutrina municipalista francesa do século XVIII, criadora do “*pouvoir*

¹⁶ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 95.

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 345.

¹⁸ ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do Federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 343.

municipal”¹⁹, segundo a qual a existência de uma nova esfera de poder – a do Município –, seria indispensável para a concretização de um Estado Federal livre, justo e democrático.

No caso do Brasil, a partir da promulgação da Carta Política de 1988, o princípio da autonomia municipal atingiu alto grau de qualificação jurídica e dignidade federativa, aproximando-se de forma expressiva do *pouvoir municipal* idealizado pelo pensamento iluminista suprarreferido. Nesse sentido, “nunca esteve o município numa organização federativa tão perto de configurar aquela realidade de poder [...] almejado por numerosa parcela de publicistas liberais dos séculos XVIII e XIX, quanto na Constituição brasileira de 1988”²⁰.

Válido relatar ainda, em um segundo momento, que essa autonomia municipal guarda relação direta com um princípio básico e essencial para a configuração da ordem constitucional pátria, qual seja o da subsidiariedade. De acordo com esse princípio implícito, que é proveniente da doutrina social da Igreja Católica e imprescindível para a valorização do Município, deve-se dar preferência às “esferas menores e mais próximas do cidadão em relação a arranjos institucionais maiores ou centrais”²¹, no sentido de conferir a elas um máximo de autonomia na ordenação dos seus interesses.

Dessa feita, possuirão as esferas locais o maior número de atribuições possíveis, de modo a priorizar-se não apenas as concepções descentralizadoras e de autonomização, mas, principalmente, o cidadão e seu potencial criativo. Nessa conjuntura, a regra é que o exercício das responsabilidades públicas deve ser realizado pelas esferas e autoridades mais próximas da sociedade, só se permitindo às comunidades maiores – União e Estados-membros – executar uma atividade específica do Município excepcionalmente, em função dos critérios de economicidade e eficiência. Isto é, só poderão assumir essas funções que não lhe são próprias caso as comunidades menores tenham dificuldade para realizá-las ou não consigam cumpri-las da mesma ou de melhor forma.

Tem-se uma situação de relação ativa entre poder central e poder local, na medida em que se atribui maior importância às esferas mais próximas do cidadão. Verifica-se uma preocupação de dupla

¹⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 348.

²⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 347.

²¹ HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição: poder local no Constitucionalismo luso-brasileiro**. Curitiba: Juará, 2012, p. 20.

dimensão, pois a ampliação de atribuições ao poder local, além de ampliar o controle social da Administração Pública, deve ser compatível com critérios de eficiência e economicidade. Com isso, a noção de subsidiariedade não se esgota na (re)distribuição de competências e consequente valorização do Município, estendendo-se para uma nova lógica de relacionamento entre o poder público estatal e a sociedade, a partir da efetiva valorização do cidadão²².

Feita essa breve introdução acerca da autonomia municipal enquanto categoria filosófica-política e acerca da sua relação com o princípio da subsidiariedade, oportuno registrar que a autonomia política, administrativa, normativa e financeira dos Municípios encontra-se constitucionalmente prevista nos artigos 18, 29 e 30 da Carta Magna vigente e, conforme demonstrado alhures, baseia-se em quatro capacidades básicas.

A primeira delas, a de auto-organização, está assegurada no artigo 29, *caput*, e confere aos Municípios a possibilidade de regerem-se politicamente através de lei própria, ou seja, de editarem a sua Lei Orgânica, que será votada, aprovada e promulgada pela Câmara Municipal, obedecendo-se aos princípios e preceitos ditados pela Carta Política de 1988, e aos princípios estabelecidos na Constituição do respectivo Estado-membro. Essa Lei Orgânica nada mais é do que uma Constituição municipal, já que possui um grau de rigidez semelhante aos das cartas constitucionais e inaugura um subsistema jurídico-positivo dentro do sistema geral já existente.

Antes da promulgação da CRFB/88, a organização política dos Municípios, ou seja, o poder de fixar competências, de estabelecer a estrutura do governo local e seus limites, bem como de assegurar a manutenção de sua autonomia, era realizada pelo Estado federado correspondente, cabendo aos Municípios unicamente os poderes relativos à sua organização administrativa. Ao legislador estadual cabia, portanto, a elaboração da lei de organização dos seus Municípios, enquanto a competência do legislador municipal limitava-se à organização dos serviços de interesse local, circunstância essa que evidenciava a manifesta subordinação do Município ao respectivo Estado-membro.

A atual Carta Magna, contudo, alterou esse cenário, e passou a conferir “aos Municípios competência para auto-organizar-se, seja politicamente, seja

²² HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição**: poder local no Constitucionalismo luso-brasileiro. Curitiba: Juará, 2012, p. 25-26.

administrativamente, tendo desaparecido a competência do Estado para editar a organização de seus Municípios”²³, uma vez que esta se tornou atribuição própria da Câmara de Vereadores. Dessa maneira, as normas da Constituição Federal responsáveis pela definição da autonomia municipal voltaram-se diretamente aos Municípios, o que engendrou o aumento da importância desses entes federativos e proporcionou o seu fortalecimento perante o Estado Federal brasileiro.

Pode-se afirmar que a lei orgânica adveio como o elemento essencial do regime jurídico do Município como pessoa política componente da Federação brasileira, alterando o caráter secundário que se emprestou ao poder local no plano político federativo por longo período de nossa história²⁴.

Em suma, essa modificação na ótica constitucional acerca da capacidade de auto-organização dos Municípios limitou a interferência do Estado-membro nas matérias municipais, já que a sua atuação tornou-se restrita àqueles temas expressamente apontados na Constituição da República Federativa do Brasil. Em outros termos, os Estados federados não poderão mais criar quaisquer tipos de obrigações ou restrições em desfavor dos Municípios, salvo no caso de prévia autorização augurada no Estatuto Fundamental de 1988.

A capacidade de autogoverno, por outro lado, prevista nos incisos do artigo 29, representa a aptidão para a eletividade dos seus mandatários políticos, quais sejam o prefeito, vice-prefeito e vereadores, sendo o primeiro deles o agente executivo da Administração detentor da representação política municipal. Consiste, dessa maneira, em um governo próprio, com representantes eleitos livremente pela população, através de voto direto e secreto.

Em contrapartida, a capacidade de autoadministração se distingue da anterior haja vista que é “consistente seja em organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, seja em instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como em aplicar suas rendas”²⁵, por meio de uma administração própria. Tais serviços públicos locais abrangem “não só os serviços públicos

²³ AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 47.

²⁴ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 117.

²⁵ AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 45.

propriamente ditos como, também, os serviços de utilidade pública, isto é, os que o Município mantém com seu pessoal e os que mantém através de concessionários ou permissionários de sua exploração”²⁶. Ademais, o fato de auferirem renda e deliberarem sozinhos acerca da sua utilização possibilita a concretização da autonomia financeira dos Municípios, rompendo com a grandiosa dependência antes existente dos Estados-membros.

Finalmente, a capacidade de autolegislação ou normativa própria remete à prerrogativa dessas entidades locais para elaboração de leis sobre assuntos da sua competência exclusiva e, ainda, para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Essas leis municipais sobre matérias de competência exclusiva e expressa dos Municípios, em situações de conflito, irão predominar não apenas sobre as leis estaduais e federais, mas também sobre as Constituições Estaduais respectivas, como consequência direta do princípio da autonomia municipal.

Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a *autonomia política* (capacidades de auto-organização e autogoverno), a *autonomia normativa* (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a *autonomia administrativa* (administração própria e organização dos serviços locais) e *autonomia financeira* (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração)²⁷.

Em se tratando das competências, pode-se dizer que assim como ocorre com a União e com os Estados, a Constituição da República Federativa do Brasil também confere aos Municípios competências legislativas e administrativas próprias, sendo estas divididas em comuns (artigo 23) ou privativas (artigo 30, III a IX) e aquelas em expressas (artigo 29, *caput*), de interesse local (artigo 30, I) ou ainda suplementares (artigo 30, II).

Desde que compreendidos nessa esfera de competências, os atos proferidos pelos Municípios não necessitam de qualquer espécie de autorização ou ratificação por parte dos demais entes federativos, “devendo obediência apenas à Constituição da República e à do Estado a que pertence, bem como às leis que, por

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 111.

²⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 641.

determinação constitucional, lhe impõem regras de conduta na gestão de seus negócios”²⁸.

É certo que a maioria das competências municipais não se encontram previstas explicitamente na Carta Magna de 1988, nem na sua lei orgânica correspondente. São, dessa maneira, em grande parte das vezes, estabelecidas e delimitadas caso a caso, considerando-se a predominância do interesse local.

No entanto, muito embora não haja uma previsão exaustiva acerca das competências municipais legislativas e administrativas, as poucas atribuições constitucionalmente estabelecidas mostram-se relevantes, uma vez que funcionam como um “importante parâmetro para uma discriminação mais precisa da extensão e limites da autonomia municipal”²⁹.

No que concerne ao interesse local, apesar de difícil conceituação, refere-se às peculiaridades ínsitas a uma determinada localidade, ou seja, àqueles temas que dizem respeito às necessidades mais imediatas do Município, ainda que atinjam reflexamente as esferas nacionais ou estaduais, a partir do princípio geral da predominância do interesse. Pinto Ferreira assim se expressa:

É verdade que o conceito de interesse local tem determinação imprecisa, pois o interesse local se reflete sobre os interesses regionais ou nacionais, visto que o benefício acarretado a uma parte do todo melhora o próprio todo. Os interesses locais são os que dizem respeito às necessidades imediatas do Município, tendo influência sobre as necessidades gerais³⁰.

Nesse sentido, o interesse local não se baseia na exclusividade do interesse para o Município, bastando a sua predominância em relação às necessidades dos Estados e da União, haja vista que todas as matérias, mesmo que indireta e mediatamente, ressoam nas demais esferas federativas. Em outras palavras, poderá existir a incidência de interesses de outras entidades políticas, desde que não sejam predominantes. Isso porque “se se exigisse essa

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 129.

²⁹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 110.

³⁰ FERREIRA, Pinto. **As eleições municipais e o Município na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 64-65.

exclusividade, essa privatividade, essa unidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição”³¹.

Assim, uma vez identificada a matéria como sendo de interesse predominantemente local, ficará adstrita ao Município interessado a possibilidade de dispor acerca do tema, sendo ilícita a usurpação de competência ou a interferência de qualquer outro ente no seu raio de ação, sob pena de afronta ao princípio da autonomia municipal.

[...] Área reservada à competência do Município, não se permitirá intromissão do legislador federal ou estadual. Com efeito, o campo de atuação da lei municipal não poderá ser objeto de invasão, seja por obra da lei federal, seja por arte do legislador do Estado, inclusive, na última hipótese, o Constituinte. Somente à lei municipal caberá dispor sobre assunto reservado à competência do Município. [...] Qualquer ingerência da União ou do Estado, em área de competência constitucionalmente reservada ao Município, como é o caso da organização dos seus próprios serviços, ou seja, dos serviços públicos de interesse local, será ilegítima, inconstitucional³².

Ocorrendo a ingerência indevida, o Município, em um primeiro momento, terá o poder-dever de tentar cessá-la administrativamente, por intermédio dos seus órgãos e poderes municipais. No entanto, não sendo isso suficiente para sobrestar a invasão, poderá valer-se da via judicial, com o intuito de que seja anulada a interferência inconstitucional e, por fim, preservada a sua autonomia.

Pertinente mencionar, a título de informação, que essa autonomia municipal não possui um caráter pleno, tendo em vista que algumas matérias, mesmo que de competência dos Municípios, deverão obedecer a diretrizes gerais elaboradas por outras pessoas políticas. Essas regras gerais funcionarão como limites, norteados a atuação municipal, que ficará restrita à matéria anteriormente relacionada.

À vista do até então exposto, conclui-se que o conceito de interesse local, salvo nas hipóteses constitucionais amplamente conhecidas, deverá ser analisado a partir do caso concreto, de modo que a sua definição em uma determinada região pode apresentar-se de forma diferenciada em outra. Ademais, essa compreensão

³¹ AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 103.

³² AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 19-20.

também pode variar de acordo com o momento da situação fática, pois aquilo que um dia foi considerado de interesse local poderá deixar de sê-lo, transmutando-se em interesse regional ou nacional, bem como poderão surgir novos serviços, antes não prestados pelos Municípios, e agora de sua competência. Assim sendo, qualquer espécie de listagem criada na tentativa de exaurir definitivamente esse conceito, por mais elaborada e abrangente que fosse, mostrar-se-ia defeituosa, pois compreenderia omissões ou inclusões que, em alguma ocasião, acabariam por alvoroçar o sistema federativo brasileiro. Em clara chancela a esse entendimento, leciona Hely Lopes Meirelles:

Seria fastidiosa – e inútil, por incompleta – a apresentação de um elenco casuístico de assuntos de interesse local do Município, porque a atividade municipal, embora restrita ao território da Comuna, é multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade³³.

Ainda nessa conjuntura, completa Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Pode surgir, portanto, a necessidade de que novos serviços sejam prestados pelo Município, não convindo estratificar no texto constitucional o seu rol de competências. A matéria mais apropriadamente deverá ser desenvolvida nas leis orgânicas que doravante os próprios Municípios editarão³⁴.

Dentre as competências administrativas privativas ou enumeradas dos Municípios, pode-se citar a de criar, organizar e suprimir distritos, desde que observada a legislação estadual – como será destacado em momento ulterior – e a de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, por sua essencialidade.

Por fim, a competência legislativa suplementar, prevista no artigo 30, II, da CRFB/88, refere-se à aptidão dos Municípios para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, podendo suprir as lacunas e omissões existentes, desde que em concordância com o interesse local. Tal competência faz-se presente

³³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 135.

³⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 117.

inclusive nas matérias previstas no artigo 24 antes mencionado, competindo a eles suplementar as normas gerais e específicas com outras que adequem o seu cumprimento às necessidades particulares de cada localidade.

Analisadas as competências e as quatro capacidades básicas dos Municípios, fundamental acrescentar que caso o Estado Federado não obedeça aos limites impostos pela Carta Política de 1988, ou seja, não respeite às competências municipais constitucionalmente conferidas, e acrescente normas na Constituição Estadual que violem o princípio da autonomia municipal, poderá ocorrer a intervenção federal no Estado-membro respectivo, conforme disposição do artigo 34, VII, “c” e 36, III, §3º da CRFB/88.

Em um primeiro momento, dar-se-á a representação interventiva do Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal. Sendo a ação julgada procedente pelo Excelso Sodalício, sua decisão seguirá para o Presidente da República, para fins de decreto interventivo, que se limitará a suspender a execução do ato impugnado. Todavia, caso essa medida não seja suficiente para o restabelecimento da normalidade, efetiva-se a intervenção da União na unidade federativa em comento, com o intuito maior de se manter ou restaurar a autonomia municipal violada e, por conseguinte, defender a ordem constitucional estabelecida.

Considerando-se o disposto no presente capítulo, razoável e evidente concluir que a Federação brasileira incluiu definitivamente o Município na sua estrutura organizacional, de forma a qualificá-lo como ente federativo. É, por força da própria Constituição Federal, detentor de autonomia política, administrativa, normativa e financeira, tal como a União e os Estados-membros, devendo, portanto, ter suas capacidades respeitadas, sob pena de afronta direta ao pacto federativo e ao sistema constitucional de repartição de competências.

Desse modo, encerradas as discussões essenciais acerca da Federação brasileira e, de forma específica, acerca dessa importante entidade federativa – o Município –, passa-se ao estudo das divisões administrativas de território, também denominadas de desconcentrações territoriais, dando-se destaque às regiões metropolitanas, eixo central do presente trabalho científico.

3 FORMAS ESPECIAIS DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DE TERRITÓRIO

Como ressaltado em momento anterior, a CRFB/88 instituiu o modelo federativo não apenas como meio para o exercício do poder político, mas também como mecanismo de distribuição geográfica interna de competências estatais. Atribuiu, portanto, à União, aos Estados-membros e aos Municípios as competências para instituir regiões administrativas, regiões metropolitanas e distritos, respectivamente, de forma a se dar ensejo a uma gestão por desconcentrações territoriais. Assim sendo, e considerando-se a importância dessas formas especiais de organização administrativa de território, inicia-se a abordagem circunstanciada do tema em comento.

3.1 Regiões Administrativas ou de Desenvolvimento e Distritos

A competência da União para instituição das regiões administrativas ou de desenvolvimento encontra-se expressamente prevista no texto constitucional de 1988, conforme se pode extrair da leitura dos artigos 21, IX, 43 e 48, *literis*:

Art. 21. Compete à União:

IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

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

IV- planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

Tomando-se como referência o artigo 43 da Constituição Federal, a União “poderá, para melhor articular sua ação num mesmo complexo geoeconômico e social, instituir, mediante lei complementar, *regiões administrativas*, visando o respectivo desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais”³⁵. São, assim, essas regiões uma forma diferenciada de organização administrativa de

³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 665.

território, criadas para estimular o desenvolvimento de áreas menos favorecidas, mas que, em função da sua falta de capacidade política, não possuem competência legislativa.

Ademais, conforme previsão do §1º do dispositivo retromencionado, a lei complementar irá prever os requisitos para integração de regiões em desenvolvimento, além de determinar a composição dos organismos que executarão os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social. O §2º, em complemento, destaca alguns dos incentivos regionais “que hão de ser articulados com as prioridades estabelecidas nos planos regionais e com a regionalização orçamentária”³⁶. Dentre eles, pode-se citar, exemplificadamente, os juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias, as reduções, isenções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas, a igualdade de fretes, seguros, tarifas e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público.

Finalmente, são exemplos de regiões administrativas a SUFRAMA (LC n. 134/2010), a SUDAM (extinta pela MP n. 2.157-5 e reinstituída pela LC n. 124/2007), SUDENE (extinta pela MP n. 2.156-5 e reinstituída pela LC n. 125/2007), SUDECO (LC n. 129/2009), as autorizações para o Poder Executivo criar as Regiões Administrativas Integradas de Desenvolvimento da Grande Teresina (LC n. 112/2001) e do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA (LC n. 113/2001).

Uma vez encerrados os comentários acerca das regiões supramencionadas, passa-se à avaliação dos distritos, circunscrições administrativas municipais desconcentradas, sem autonomia política e financeira ou personalidade jurídica própria, criadas para dar cumprimento ao princípio da eficiência do serviço público, cuja competência para instituição cabe exclusivamente aos Municípios. Assim sendo, a lei municipal é que deverá criá-los, organizá-los e suprimi-los.

A divisão em Distritos [...] é de natureza meramente administrativa. Essas circunscrições não se erigem em pessoas jurídicas, nem adquirem autonomia política ou financeira. Continuam sob administração do Município e não têm representação partidária. O Distrito é uma simples área administrativa com alguns serviços públicos estaduais (Registro Civil, Registro de Imóveis, delegacias de

³⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 666.

polícia etc.) ou municipais (postos de arrecadação, serviços de limpeza pública etc.), destinados ao melhor atendimento dos usuários. [...] Atualmente, a criação, organização e supressão de Distritos são da exclusiva competência do Município ³⁷.

Conforme se pode auferir do art. 30, IV, da Carta Política de 1988, o exercício da autonomia municipal para criação, organização ou supressão de distritos não se dará de forma totalmente livre, mas em harmonia com os ditames da Lei Estadual. No entanto, muito embora se deva respeitar a legislação estadual, tais normas devem ser gerais, limitando-se a estabelecer os princípios e critérios norteadores da matéria, sob pena de se estar interferindo na autonomia do Município a ponto de tornar ineficaz a sua competência.

Nessa conjuntura, lei complementar estadual que cria distrito ao invés de simplesmente dispor acerca dos requisitos indispensáveis à sua criação, organização e supressão, está visivelmente eivada de vício, por violação direta à autonomia legislativa dos Municípios. Em relação à matéria, manifesta-se a jurisprudência:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIOS. AUTONOMIA. CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E SUPRESSÃO DE DISTRITOS. OCUPAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE ÁREAS MUNICIPAIS. C.F., art. 30, IV e VIII. Lei Complementar n. 651, de 31.7.90, do Estado de São Paulo, art. 2., parag. único, das “Disposições Transitórias”. I. Indeferimento da Suspensão da eficácia do art. 2. e seu parágrafo único das “Disposições Transitórias da Lei Complementar n. 651, de 31.7.90, do Estado de São Paulo. II. Cautelar indeferida. (ADI-MC 390 DF, Relator (a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/1991, DJ 16-04-1993 PP-06430 EMENT VOL-01699-01 PP-00134) ³⁸.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIOS: CRIAÇÃO: PLEBISCITO: ÂMBITO DA CONSULTA PLEBISCITÁRIA: C.F., art. 18, §4°. DISTRITOS: CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E SUPRESSÃO: COMPETÊNCIA: C.F., art. 30, IV. TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO: ADEQUADO ORDENAMENTO: C.F., art. 30, VIII. I. – Criação de municípios: consulta plebiscitária: diretamente interessada no objeto da consulta popular é apenas a população da área desmembrada. Somente esta, portanto, é que será chamada a participar do plebiscito. Precedente do S.T.F.: ADIn 733-MG, Pertence, 17.06.92, “DJ” 16.06.95. Ressalva do ponto de vista pessoal do relator desta

³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 75-76.

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 390 DF, Brasília, DF, 9 de maio de 1991. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:1991-05-09;390->>>. Acesso em: 5 abril 2013.

no sentido da necessidade de ser consultada a população de todo o município e não apenas a população da área a ser desmembrada (voto vencido na ADIn 733-MG). Ação não conhecida, no ponto, tendo em vista a superveniência da EC n° 15, de 1996. II. – A criação, a organização e a supressão de distritos, da competência dos Municípios, faz-se com observância da legislação estadual (C.F., art. 30, IV). Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano -- C.F., art. 30, VIII -- por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (C.F., art. 24, I). As normas das entidades políticas diversas – União e Estado-membro – deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional. III. – Inconstitucionalidade do art. 1° das Disposições Transitórias da Lei Complementar 651, de 1990, do Estado de São Paulo, que disporde a respeito das áreas territoriais denominadas subdistritos, equiparam-nas a Distritos. Ofensa ao art. 30, IV. IV. – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente no tocante ao artigo 1° das Disposições Transitórias. Improcedente quanto ao artigo 12, não conhecida a ação quanto ao art. 1°, § 3°. (ADI 478 SP, Relator (a): CARLOS VELLOSO, julgado em 08/12/1996, Tribunal Pleno; DJ 28-02-1997 PP-04063 EMENT VOL-01859-01 PP-00001) ³⁹.

Válido acrescentar, a título informativo, que além do permissivo constitucional para a criação de distritos, admite-se também a sua subdivisão em subdistritos – o que acontece normalmente em grandes cidades, como as capitais brasileiras –, com o intuito de possibilitar a execução específica de serviços públicos e viabilizar uma melhor funcionalidade do governo. São, portanto, os subdistritos circunscrições administrativas integrantes do Município e dele dependentes, desprovidas de qualquer liberdade política ou jurídica, assim como os distritos, e que se destinam “apenas à descentralização ou à desconcentração de serviços locais e estaduais” ⁴⁰.

Não restando dúvidas acerca da competência da União e dos Municípios para o estabelecimento de regiões administrativas e de distritos, respectivamente, oportuno tecer significativas considerações acerca dos Estados federados e suas competências para instituição de regiões metropolitanas, mais importante espécie de regionalização no Direito brasileiro, tema ainda pouco explorado pelos estudiosos do Direito pátrio, embora de crescente relevância.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n° 478 SP, Brasília, DF, 8 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/743023/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-478-sp-stf>>. Acesso em: 5 abril 2013.

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 75.

3.2 Regiões Metropolitanas

A primeira referência expressa ao termo “regiões metropolitanas” no Brasil deu-se através do artigo 157, §10, da Constituição de 1967, que estabelecia caber à União a instituição dessas regiões, utilizando-se, para tanto, de Municípios integrantes de uma mesma comunidade socioeconômica, independentemente de sua vinculação administrativa.

Contudo, as primeiras regiões metropolitanas só foram efetivamente criadas a partir da Lei Complementar n.14, de 8 de junho de 1973, promulgada com base no disposto no artigo 164 da Constituição de 1969, e tinham por objetivo a organização, o planejamento e a prestação dos serviços comuns referidos no artigo 5º da Lei. São elas as regiões metropolitanas de Salvador, Recife, Fortaleza, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Belém, e, por fim, a do Rio de Janeiro – esta instituída em momento ulterior, através da Lei Complementar n. 20 de 1974.

Diverso foi o entendimento adotado com o advento da Constituição Federal de 1988, que, não recepcionando a Lei Complementar n.14 de 1973, deslocou da União para os Estados federados a competência legislativa para a instituição de tais regiões. Com espeque no seu artigo 25, §3º, os Estados-membros poderão, de acordo com sua conveniência e discricionariedade, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, utilizando-se, para tal intento, de lei complementar estadual. A competência desses organismos inclui-se, portanto, dentro das atribuições dos Estados, e não dentro daquelas da União, como previsto na ordem constitucional anterior. Eis a dicção do dispositivo em comento:

Art. 25. *Omissis.*

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Da leitura do artigo depreende-se que se trata de um direito subjetivo dos Estados federados, já que a expressão “poderão” constante do § 3º confere a eles uma faculdade de instituição dessas regiões metropolitanas, ou seja, uma opção ou escolha, e não um dever, contrariando a regra geral do Estado Constitucional de Direito, que estabelece agir o Estado por meio de competência e não por mera

vontade do administrador.

Registre-se, ainda, que, embora o seu conceito se encontre de forma expressa na Carta Magna brasileira, tal definição está prevista também na Constituição do Estado de São Paulo, inserida no seu artigo 153, §1º, *in verbis*:

Art. 153. *Omissis*.

§ 1º - Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.

Regiões metropolitanas são, de acordo com o magistério do preclaro professor José Afonso da Silva, “um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município-polo”⁴¹, ou, ainda, segundo os dizeres do insigne jurista Eros Roberto Grau:

Podem ser estas conceituadas, em sentido amplo, como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas. Face à realidade político-institucional brasileira, serão elas o conjunto que, com tais características, esteja implantado sobre uma porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si, Estados e Municípios⁴².

Para Hely Lopes Meirelles, “resume-se na delimitação da zona de influência da *Metrópole* e na atribuição de serviços de âmbito metropolitano a uma Administração única, que planeje integralmente a área, coordene e promova as obras e atividades de interesse comum”⁴³, de modo a se fixar as medidas e normas

⁴¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 667.

⁴² GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 10.

⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 82-83.

mais adequadas para o satisfatório adimplemento dos anseios da região e, por conseguinte, da população dela integrante.

Por fim, assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari:

As Regiões Metropolitanas são entidades administrativas que congregam vários Municípios limítrofes de um Estado da Federação, sendo que deverá ser organizada por norma da entidade interessada, em que pese suas decisões não anulem a autonomia municipal. Assim, são órgãos de planejamento que visam à realização de funções públicas de interesse comum de vários Municípios ⁴⁴.

Nessa toada, poderiam implicar a gestão compartilhada das competências administrativas dos Estados-membros com os Municípios que congregam a região – assunto este que será esmiuçado no capítulo seguinte –, com o intuito de solucionar equitativamente os problemas de interesse público que afligem os Municípios das áreas conurbadas, e de destituir a desigualdade econômica entre eles, gerando desenvolvimento regional. Entre as funções públicas de interesse comum a serem organizadas, planejadas e executadas para o total cumprimento das necessidades das populações interessadas, encontram-se, por exemplo, as de habitação, segurança pública, combate à poluição e planejamento integrado e uso do solo metropolitano.

No que diz respeito às funções públicas mencionadas na parte final do artigo 25, §3º, da CRFB/88, sabe-se que elas não estão vinculadas unicamente aos serviços públicos em si, de forma restrita e exclusiva. Na verdade, poderão as regiões metropolitanas não apenas prestar e gerir os serviços públicos, mas também agir em todas as demais hipóteses em que se façam presentes as funções públicas ou administrativas de interesse comum, como é o caso, por exemplo, do exercício do poder de polícia ou da atividade da administração ordenadora.

Nessa esteira de raciocínio, entendemos que a expressão função pública, ainda que não seja tecnicamente perfeita – ou a mais aconselhável –, dá-nos, insofismavelmente, a idéia de função administrativa. Dentro desta ambiência, certamente encontramos os serviços públicos, mas não somente eles. Sob o espectro das funções públicas (ou funções administrativas, como preferimos), encontramos: a) os serviços públicos; b) o poder de polícia – ou a

⁴⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 94.

atividade administrativa ordenadora; c) o fomento; e d) a intervenção⁴⁵.

Necessário mencionar, ainda, que essas regiões metropolitanas, conforme excerto acima, não são entidades que intermediam o Estado e Municípios, nem pessoas políticas da Federação, mas sim instâncias administrativas estaduais, submetidas a regime jurídico de direito público, ou seja, áreas de serviços especiais e unificados, de natureza simplesmente administrativa. Não possuem, portanto, competência para editar normas jurídicas originárias disciplinadoras de seus assuntos, nem parlamento, uma vez que essa prerrogativa de inovar a ordem jurídica é exclusiva dos entes federativos – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Neste diapasão, mister consignar que “o que não se permite é a constituição da Região Metropolitana ou da sua administração como *entidade política* ou, mesmo, *político-administrativa*, rivalizando com o Estado e o Município em poderes e prerrogativas estatais”.⁴⁶

Segundo a inteligência talhada com base no pensamento de Michel Temer, a região metropolitana “não é dotada de personalidade. Com este dizer, fica afastada a ideia de governo próprio ou mesmo de administração própria. Não é pessoa política nem administrativa. Não é centro personalizado. Não é organismo. É órgão”⁴⁷.

Alochio, por outro lado, defende não serem essas regiões constituídas sob a forma de órgãos públicos, mas sim sob a modalidade de autarquias em regime especial, já que o próprio texto constitucional, ao determinar expressamente que lei complementar estadual poderá instituir regiões metropolitanas, “aproxima essa realidade de uma entidade externa à pessoa jurídica do Estado-criador, a exemplo das pessoas jurídicas da administração indireta”⁴⁸. Consoante esse entendimento, o modelo mais apropriado para caracterizar e dar feição às regiões metropolitanas

⁴⁵ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitanas: (re)pensando um tema relevante. **Interesse público**, Porto Alegre, n. 24, p. 190, março/abril 2004.

⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 83-84.

⁴⁷ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 114-115.

⁴⁸ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitanas: (re)pensando um tema relevante. **Interesse público**, Porto Alegre, n. 24, p. 193, março/abril 2004.

seria o da autarquia, por ser essa uma entidade técnica especializada, voltada a uma função pública específica, e detentora de uma ampla blindagem contra interferências indevidas dos interesses políticos do Estado-membro.

Na verdade, é a região metropolitana um meio desconcentrado de administração regional ou uma divisão administrativa, sem personalidade política, “podendo se conformar como órgão da administração direta ou entidade da administração indireta, sendo que sua forma será definida e sua administração será realizada como entender melhor o Estado-membro”⁴⁹, segundo os ditames da lei complementar estadual que a instituir, e desde que respeitados os limites estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

Assim sendo, poderão ser administradas, sob o âmbito administrativo-financeiro, pelas entidades da administração pública indireta, tais quais autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como por Comissões ou Conselhos formados por representantes do Estado e dos Municípios ou, ainda, por órgãos do Estado, a exemplo de suas Secretarias ou Departamentos.

Repita-se, sem temer incidir em tautologia, que, para a configuração jurídica válida de uma região metropolitana, faz-se necessária a observância de alguns requisitos materiais e formais, conjuntamente analisados: a conurbação, ou seja, junção de Municípios limítrofes ao redor de um Município central, cuja natureza demande a realização de serviços comuns de caráter regional; a vontade do Estado-membro em instituir a região e, por fim, a existência de uma lei complementar estadual.

No que concerne ao primeiro elemento, o da conurbação, trata-se, mais especificadamente, de uma continuidade de construções e espaços urbanos, relativos a Municípios contíguos – a multiplicidade de entes governamentais de nível local mostra-se indispensável –, resultado não apenas da crescente expansão da cidade central e da aglomeração das atividades industriais, mas também da própria escassez de trabalho nas unidades menores que a circundam.

Ela se inicia quando o núcleo urbano central começa a exercer o papel de capital regional, representando um mercado de trabalho para toda a região e um centro de atividades do setor terciário, dada a diversificação funcional que um alto contingente demográfico

⁴⁹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 135.

proporciona. A conurbação não é apenas a decorrência da expansão da cidade central, com a proliferação dos subúrbios, mas também, e, sobretudo, da insuficiência do mercado de trabalho nas unidades vizinhas que, em virtude deste fato, adquirem a característica de núcleos dormitórios, servindo a uma população que se desloca para o centro maior, a fim de se beneficiar das oportunidades de emprego⁵⁰.

Ainda com relação a esses requisitos suprarreferidos, para que um Município congregue a região metropolitana, é necessária a existência de lei complementar estadual fixando as diretrizes da regionalização e determinando os entes políticos integrantes daquela região. Ademais, deverá a lei complementar apresentar normas instituidoras flexíveis, sem dificultar ou impedir a atuação municipal e estadual, além de proporcionar ao Estado-membro a oportunidade de escolha acerca da modalidade de região metropolitana a ser implantada. A exigência de qualquer outro requisito, que não os já mencionados, mostra-se flagrantemente inconstitucional, por afronta ao §3º do art. 25 da Constituição Federal. Para sacramentar a questão, vejam-se alguns julgados constantes do Egrégio Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: REGIÃO METROPOLITANA – AGLOMERAÇÃO URBANA OU MICRORREGIÃO – CRIAÇÃO – REQUISITO – APROVAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL. Ao primeiro exame, discrepa do §3º do artigo 25 da Constituição Federal norma de Carta de Estado que submete a participação de município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião à aprovação prévia da câmara municipal. Liminar deferida para suspender a eficácia do preceito em face do concurso da relevância da argumentação jurídico-constitucional, da conveniência e do risco de manter-se com plena eficácia o preceito, obstaculizada que fica a integração e realização das funções públicas de interesse comum. (ADI-MC 1841 RJ, Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/1998, DJ 28-08-1998 PP-00002 EMENT VOL-01920-01 PP-00053)⁵¹.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICROREGIÃO. C.F., art. 25, §3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. I. – A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual. II. –

⁵⁰ SILVA, Iris Araújo. **As regiões metropolitanas e a autonomia municipal**. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1981, p. 81-82.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 1841 RJ, Brasília, DF, 17 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/740688/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-1841-rj-stf>>. Acesso em: 16 abril 2013.

Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. – ADIn julgada procedente. (ADI 1841, Relator (a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2002, DJ 20-09-2002 PP-00088 EMENT VOL-02083-02PP-00255).⁵²

Sob esse enfoque, importante mencionar ainda que, enquanto não advier a lei complementar respectiva, a região metropolitana não se caracterizará como instituição jurídica, mas apenas como um fenômeno urbano. É o que acontece, por exemplo, com a Região Metropolitana da Grande São Paulo, que foi criada na vigência da Constituição anterior, por meio da Lei Complementar Federal n. 14 de 1973, e que teve sua instituição posteriormente derrogada pela Carta Política de 1988. Logo, existe no âmbito urbanístico, mas não sob o ponto de vista jurídico, devido à ausência de legislação complementar estadual que a institua sob a égide do novo regime constitucional existente.

Além disso, não se pode deixar de lembrar que não é competência reservada ao Governador a iniciativa do processo legislativo relacionado a essas regiões. A inclusão de Municípios limítrofes na região metropolitana por ato do próprio Poder Legislativo estadual, por exemplo, é perfeitamente constitucional, não configurando qualquer afronta ao princípio da separação e harmonia entre os poderes. Sobre o tema, já decidiu o STF, percutientemente:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIÃO METROPOLITANA. INTERESSES COMUNS. PODER LEGISLATIVO ESTADUAL. LEGITIMIDADE. MUNICÍPIOS LIMÍTROFES. LEI COMPLEMENTAR. VÍCIO FORMAL E MATERIAL NA LEI. INEXISTÊNCIA. INOBSERVÂNCIA AO ARTIGO 63 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO IMPROCEDENTE. 1. Região metropolitana. Municípios limítrofes. Observância do disposto no artigo 25, §3º, da Carta Federal, que faculta ao estado-membro criar regiões administrativas compostas de municípios limítrofes, destinadas a regular e executar funções e serviços públicos de interesses comuns. 2. Criação de regiões metropolitanas. Exigência de lei complementar estadual. Inclusão de município limítrofe por ato da Assembléia Legislativa. Legitimidade. Constitui-se a região administrativa em um organismo de gestão territorial compartilhada em razão dos interesses comuns, que tem no Estado-membro um dos partícipes e seu coordenador, ao qual não se pode imputar a titularidade dos serviços em razão da unidade dos entes envolvidos. Ampliação dos limites da região metropolitana. Ato da Assembléia

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1841 RJ, Brasília, DF, 31 de julho de 2002. Disponível em: < <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/773779/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1841-rj-stf>>. Acesso em: 16 abril 2013.

Legislativa. Vício de iniciativa. Inexistência. 3. Lei Complementar. Existência de limites territoriais. Observância dos requisitos constitucionais. Inocorrência de vício formal ou material. 4. Violação ao artigo 63, I, da Constituição Federal. Inclusão de município no âmbito da região metropolitana instituída. Aumento de despesa em projeto de iniciativa do Poder Executivo. Inexistência. A alocação de recursos financeiros específicos no orçamento estadual e municipal é destinada à organização, planejamento e gestão da região metropolitana, no âmbito da qual está inserido o município limítrofe. 5. Despesa fixa vinculada à região metropolitana. Ausência de ônus maior para o Estado na realização de obras e serviços. Obrigatoriedade de prévia autorização orçamentária específica. Observância. Ação julgada improcedente. (ADI 2809, Relator (a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 24/09/2003, DJ 30-04-2004 PP-00028 EMENT VOL-02149-05 PP-00829).⁵³

Diante de todo o exposto, dúvida não resta acerca da competência atribuída aos Estados-membros para instituição das regiões metropolitanas do Brasil. Contudo, fundamental observar que não é a região metropolitana desconhecida no mundo, ou seja, não é ela de existência exclusiva da Federação brasileira, sendo também “conhecida e adotada em vários países para a solução de problemas urbanos e interurbanos das grandes cidades, como Paris, Los Angeles, São Francisco, Toronto, Londres e Nova Délhi”⁵⁴, por exemplo.

Uma vez encerradas as considerações genéricas acerca dessa importante espécie de regionalização, inicia-se a discussão central do corrente trabalho científico, qual seja a análise sobre a limitação ou não da autonomia municipal quando da instituição de uma região metropolitana, consoante com o que será apresentado no capítulo seguinte.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2809 RS, Brasília, DF, 24 de setembro de 2003. Disponível em: < <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770293/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2809-rs-stf>>. Acesso em: 17 abril 2013.

⁵⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 82.

4 REGIÕES METROPOLITANAS E CONTROVÉRSIAS DOUTRINÁRIAS ACERCA DA LIMITAÇÃO DA AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

Tema controverso e por vezes fruto de discussões na doutrina refere-se às regiões metropolitanas e seu regime jurídico constitucional, no questionamento específico acerca da manutenção absoluta ou não da competência dos Municípios em seu âmbito de atuação, haja vista que a CRFB/88 apenas conferiu aos Estados-membros a faculdade de instituir essas regiões, sem, contudo, qualificá-las como pessoas jurídicas de direito público de caráter político.

Parte da doutrina, pautando-se no §3º do artigo 25 da Constituição Federal, anota que a competência das regiões metropolitanas deve ser exercida retirando-se parte da competência dos Municípios, enquanto outra vertente doutrinária prefere manifestar-se no sentido de não aniquilamento da autonomia municipal.

Caio Tácito, defensor do primeiro entendimento, dispõe que a instituição das regiões metropolitanas funcionaria, na verdade, como um meio de avocar, ainda que parcialmente, a competência municipal. Leia-se:

A própria Constituição prevê limites ao exercício da autonomia municipal não somente na excepcionalidade traumática da intervenção federal ou estadual, em situações especiais (art. 35), como na capacidade avocatória conferida aos Estados para, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, agrupando Municípios limítrofes para a integração de funções públicas de *interesse comum* (art. 25, §3º). [...] A avocação estadual de matéria ordinariamente municipal [...] se fundamenta em norma constitucional, ou seja, em norma de igual hierarquia. É a própria Constituição que, ao mesmo, tempo, afirma e limita a autonomia municipal.⁵⁵

Segundo esse posicionamento doutrinário, o Estado-membro estaria legitimado para, dentro de uma região metropolitana, imiscuir-se no âmbito de competência dos Municípios integrantes, sujeitando-os às suas próprias regras, sob a justificativa da necessidade de manutenção do interesse e da integração regional. Consequentemente, seria perfeitamente possível e aceitável a mudança de sentido ou uma reinterpretação da definição normativa de autonomia municipal, desde que

⁵⁵ TÁCITO, Caio. Saneamento básico - Região metropolitana - Competência estadual. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, n. 213, p. 324, jul./set. 1998.

referente a Municípios constituintes de áreas urbanas conurbadas. Acompanhando mencionada assertiva, afirma Ana Carolina Wanderley Teixeira:

A autonomia municipal, preceito constitucional, é contingente e dinâmica, não sendo ossatura institucionalizadora inflexível, pois sofre adaptações aos tempos da pós-modernidade estatal, na medida em que os Municípios, autônomos nos termos da Constituição (art. 18), têm pela mesma Constituição condicionada e limitada essa mesma autonomia, como se destaca no fenômeno regional. Pode assim o Estado, pelo Poder Legislativo, criar órgãos regionais com funções normativas e executivas, obrigando os Municípios, porque, a uma, eles se incluem no espaço e ambiência regional, e, a duas, as Regiões Metropolitanas [...] integram o título da organização estatal no texto constitucional, respondendo aos anseios da liberdade, da participação e da solidariedade, atributos da cidadania e pressupostos da regionalização⁵⁶.

Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, por outro lado, em sua festejada obra “Região Metropolitana e seu regime constitucional”, ao escrever sobre o tema, expõe que a interferência do Estado federado na administração das áreas conurbadas não possui o condão de afastar a autonomia constitucionalmente conferida aos Municípios, vez que, pautando-se no princípio da igualdade entre as entidades federativas, a Lei Maior em nenhum momento delegou aos Estados-membros poder para subtrair parte da competência municipal por ato de sua competência legislativa discricionária. Posiciona-se, destarte, no sentido da preservação absoluta da competência municipal autônoma:

A nosso ver, *data vênia*, não encontramos qualquer referência na Constituição quanto a essa suposta prerrogativa do Estado-membro de “avocar” parte ou o todo das competências municipais, através da instituição de Região Metropolitana. Referência explícita objetivamente não há em qualquer lugar do texto constitucional. Disposição implícita, entendemos que também não. O sistema federativo atribui ao Município papel de ente federado dotado, além de capacidade legislativa própria, de capacidade de auto-organização – verdadeira atribuição de poder constituinte decorrente –, ocupando patamar de igualdade com os Estados e a União no plano federal⁵⁷.

⁵⁶ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 107-108.

⁵⁷ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 163.

Completa o autor, coerentemente, que quando a Constituição Federal cita os serviços comuns como um dos requisitos necessários à instituição das regiões metropolitanas, tais atividades não se referem aos serviços comuns de competência dos Municípios conurbados – haja vista que estes são próprios destes entes políticos e não podem ser administrados pela região –, mas sim àquelas atividades titularizadas exclusivamente pelo Estado e inseridas no interior do seu campo de competências, embora de interesse comum do Estado-membro e Municípios que a integram.

Assim, “ao Estado é possibilitado apenas atribuir à Região Metropolitana a gestão de serviços e atividades inseridos no âmbito de sua competência como ente federado”⁵⁸, jamais podendo imputar-lhe serviços e atividades de competência local, por serem estas próprias e exclusivas dos Municípios. O regime constitucional da competência metropolitana se limitaria, portanto, ao âmbito da titularidade estadual, sob pena de estar-se permitindo o aniquilamento arbitrário da autonomia dos Municípios, por meio da absorção de atividades de seu interesse local.

Nesse sentido, importante ressaltar, a título informativo, que a interpretação distintiva acerca do que é de interesse comum e o que é de interesse local cabe, segundo parte da doutrina, não ao legislador estadual, como poderiam supor alguns, mas sim ao aplicador da norma constitucional. Isso porque ao Estado federado não compete delimitar a extensão da competência municipal, nem mesmo definir o alcance da sua própria competência no pacto federativo, mas apenas desempenhá-la.

Simplesmente possibilitar à entidade administrativa da Região Metropolitana ou às leis estaduais que decidam terminativamente acerca do alcance e sentido da expressão normativa constitucional, ou seja, se é de alcance local ou regional determinada atividade, pode interditar o efetivo exercício de autonomia dos Municípios que não devem ser obrigados a arbitrariamente conceder suas competências a outro ente federado, situação esta que implicaria negação clara de um dos pilares do Estado Federal de Direito: a autonomia dos entes federados. A caracterização de determinada atividade em determinado local e em determinado tempo como sendo de interesse regional ou local para fim de discriminar qual ente federado é o competente para titularizá-la é ato cognoscente do

⁵⁸ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 162.

disposto na norma constitucional em sua aplicação à situação fática, e não juízo de valor apto a ensejar a criação normativa autônoma.⁵⁹

Sustenta, assim, essa linha doutrinária que não poderia um Estado-membro usurpar competência de outro ente através de lei própria, pois isso representaria violação ao sistema constitucional de distribuição de competências e ao pacto federativo. A Constituição Federal é, pois, o único instrumento normativo capaz de dispor acerca dos limites da autonomia municipal, isto é, o único diploma competente para retirar do Município a competência que outrora outorgou, possuindo a lei complementar estadual apenas poder para fixar as diretrizes de regionalização, e desde que observados os preceitos anteriormente estabelecidos pela Carta Política de 1988.

Seguindo esse raciocínio, importante lembrar ainda que a ideia de interesse comum, supramencionada, é dinâmica, e pode variar de acordo com as referências de tempo e local da situação fática, pois aquilo que na atualidade não é considerado serviço comum, posteriormente poderá passar a sê-lo, devido à mutação das circunstâncias históricas e à modificação da condição da conurbação. Da mesma forma, aquilo que representar interesse regional em uma dada região metropolitana, não obrigatoriamente assim se manifestará em outra. Em suma, e conforme demonstrado em capítulo anterior, um interesse considerado predominantemente local poderá passar a ser de predominância regional ou federal, não por ter-se modificado o disposto normativamente ou por ter-se alterado o âmbito jurídico da competência autônoma municipal, mas pela evolução dos fenômenos sociais e mudança de fatores contextuais objetivos.

Em outros termos, quando há transmutação de um interesse local em regional – devido à transformação urbana no tempo, resultante do surgimento de áreas conurbadas, por exemplo –, não ocorre qualquer alteração no texto normativo em si, ou seja, não se modifica o sentido normativo da competência constitucional dos Municípios. Na verdade, com o fenômeno urbanístico da conurbação, se observa apenas uma alteração das circunstâncias fáticas, já que o aparecimento de um maior número de funções públicas de interesse comum irá, automaticamente, reduzir a quantidade de questões que poderiam ser exercidas dentro da órbita de

⁵⁹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 141-142.

competência municipal e aumentar o volume daquelas afixadas no interior da competência dos Estados-membros.

Desse modo, a passagem da competência para regular sobre determinadas matérias, do plano local para o plano regional, não se faz por mero arbítrio do legislador estadual, o que seria francamente inconstitucional, mas sim porque tais matérias, pelo desenvolvimento socioeconômico e natureza mesma das coisas, deixaram de poder se tratadas com racionalidade e objetividade a nível local, somente reencontrando sua racionalidade a nível regional⁶⁰.

Diante dessas considerações, nota-se claramente que não há qualquer fundamento lógico ou jurídico na alegação defendida por parte da doutrina no sentido de que os Estados federados teriam poder para, mediante lei própria, estabelecer exceção ao sistema constitucional de repartição de competências – isto é, para avocar total ou parcialmente a competência dos Municípios e dissipar a sua autonomia –, haja vista que, com o surgimento das regiões metropolitanas, não ocorre qualquer modificação da competência municipal, ou do texto normativo abstratamente considerado. Neste desiderato, Municípios que compõem essas regiões não são e nem poderiam ser menos autônomos do que outros situados fora delas.

A circunstância de uma determinada atividade própria do Município poder ser realizada por outros entes da mesma natureza ou, ainda, em conjunto com o Estado-membro, por exemplo, também não implica a retirada dessa competência da esfera municipal, em respeito à intangibilidade da autonomia dos Municípios conferida constitucionalmente. Como ressaltado em momento anterior, a atual Constituição da República Federativa do Brasil preservou a autonomia municipal e exaltou a dos Estados federados, ao conferir a eles a competência autônoma para a criação das regiões metropolitanas. Em hipótese alguma, todavia, autorizou a edição de dispositivos legais e normativos pelo legislador estadual capazes de interditar o âmbito de competências dos Municípios, de forma a ceifar ou a limitar a sua autonomia.

⁶⁰ ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, n. 21, p. 72, jan./mar. 2001.

Temos, assim, que a atuação da Região Metropolitana, conforme lei estadual complementar instituidora, não poderá implicar invasão da competência de um Município por outro nem intromissão indevida do Estado na esfera de competência dos Municípios conurbados integrantes da Região, pois estes mantêm sua autonomia intangível por conta do disposto em nossa Carta Magna⁶¹.

Ademais, na esteira da lição da doutrina majoritária, aos Estados teria sido conferida não apenas a prerrogativa para instituição dessas regiões metropolitanas, mas também nele ter-se-ia concentrado o múnus da atuação administrativa, isto é, o dever e a titularidade para a administração da região, dever este que não teria sido concedido aos Municípios. Esse raciocínio demonstra o claro desígnio em se conservar a autonomia municipal, já que ao se conferir ao Estado e não ao Município a competência para administrar a região, proíbe-se, ao mesmo tempo, que este esteja comandando outro ente da mesma natureza. Ou seja, mesmo existindo conurbação, os referidos entes políticos manteriam sua individualidade, vedando-se, assim, a superioridade hierárquica de um Município em relação a outro.

Alguns doutrinadores aduzem, contudo, que a gestão dessas regiões deveria ser efetuada pelos Estados e Municípios limítrofes conjuntamente, de molde a proporcionar um trabalho associado para promover o desenvolvimento dessa importante espécie de regionalização. Declaram, pois, como subentendida a obrigatoriedade de participação dos Municípios na administração da região metropolitana. Ademais, ainda segundo esse entendimento, poder-se-ia oportunizar a análise da real extensão do interesse local, possibilitando-se, assim, uma atuação regional ou meramente municipal, a depender do caso concreto e da aplicação do princípio da predominância do interesse. No entanto, não parece ter sido essa a intenção configurada na Carta Magna de 1988.

Na verdade, a Constituição Federal não conferiu aos Estados-membros a opção entre subtrair ou não parte da competência municipal – ou seja, não lhes atribuiu a prerrogativa de arrastar ou não para si os serviços e atividades de interesse predominantemente local –, mas sim a oportunidade de escolha, através de seu legislador complementar, entre o exercício de suas próprias competências

⁶¹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 138.

administrativas de maneira isolada ou em conjunto com os Municípios que integram a região metropolitana, por meio do compartilhamento de competências.

Desta forma, surgindo a região, deve também ser autorizada a criação de atos de gestão conjuntos entre Estado-membro e Municípios para prestação de serviços concernentes ao interesse regional, de competência do Estado, mas que poderá ser desconcentrada, ou seja, compartilhada, visando ao exercício conjunto com os Municípios. Neste ínterim, caberá ao Estado federado, como titular dos serviços comuns que o é, decidir qual será o grau de participação dos Municípios na administração da região metropolitana, podendo aquele exercer os serviços comuns solitariamente, com a colaboração dos Municípios, ou até mesmo delegando a estes a execução total dos serviços, situação em que desempenhará o simples papel de gestor e fiscalizador das ações municipais.

Não nos parece haver nenhum sentido de interpretação sistemática do dispositivo em questão, à luz do princípio federativo, que implique em entender tal direito subjetivo de instituir Região Metropolitana como um poder do Estado-membro em ceifar, mesmo que parcialmente, a autonomia municipal estabelecida em nossa Carta Magna. Em verdade, mais razoável nos parece afirmar o contrário, qual seja, que este dispositivo magno estabelece ao Estado federado a opção de poder gerir a sua própria competência constitucional com a participação dos Municípios, ou seja, “abre mão” de uma parte de sua competência que deve gestar sozinho, para realizá-la de forma integrada com os Municípios que constituem determinada Região Metropolitana. Assim, por exemplo, a atividade de planejamento metropolitano deixaria de ser realizado pelas autoridades estaduais isoladamente e passaria a ser concretizado pelas mesmas em comum com os Municípios da região. Por isso, a possibilidade de escolha oferecida pela Constituição, pois o Estado-membro pode eleger entre exercer suas competências sozinho ou integrado aos Municípios e não que possa optar entre ceifar ou não a competência de outra pessoa da federação, que em termos jurídicos não lhe é subordinada, aliás, com ele ocupa perfil hierárquico do mesmo nível, só devendo ambos subserviência à Constituição Federal ⁶².

Em vista disso, depreende-se que, quando os Municípios prestam, eventualmente, os serviços comuns dentro de uma determinada região metropolitana, agem em nome do Estado-membro a que pertencem, isto é, tais atividades são assim desempenhadas por competência delegada do Estado

⁶² SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Regime constitucional das Regiões Metropolitanas e os serviços de saneamento.** Disponível em: <http://www.tsradvogados.com.br/artigos_ver.php?idConteudo=166>. Acesso em: 2 maio 2013.

federado correspondente, e não por meio de competência própria intermunicipal, como defendem alguns estudiosos. Na verdade, pensar de forma contrária significaria admitir uma usurpação da competência estadual por parte dos Municípios, o que também violaria o sistema constitucional de repartição de competências.

Assim sendo, o entendimento acima esposado não representa, em nenhum momento, qualquer violação à competência municipal autônoma, uma vez que a realização desses serviços regionais extravasa a competência constitucional própria dos Municípios.

Mais uma vez, utiliza-se do magistério de Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, que assim se manifesta sobre o tema:

É certo, portanto, que dissentimos, de um lado, da formulação interpretativa que postula pela possibilidade do Estado-membro, no âmbito das Regiões Metropolitanas, por conta do fenômeno da conurbação e da necessidade da prestação de serviços comuns, poder, por meio da instituição da Região, restringir ou interditar total ou parcialmente o âmbito de competências inerentes à autonomia municipal. [...] Por outro lado, também divergimos da formulação que entende que as competências regionais metropolitanas devem ser exercidas por administração intermunicipal autônoma, cabendo ao Estado-membro apenas a instituição da Região por lei complementar, não lhe cabendo qualquer variação criativa no tocante ao papel dos Municípios na gestão e realização dos serviços metropolitanos. A nosso ver, tal linhagem interpretativa leva à invasão indevida da competência estadual pelos Municípios ⁶³.

Diante de tudo o que já foi relacionado até o momento, torna-se evidente que, com a criação de uma região metropolitana, a autonomia municipal deve permanecer intangível quanto aos assuntos de interesse predominantemente local, preservando-se os serviços que lhe são peculiares. Assim, se o Município tiver plena capacidade de decisão e comando sobre uma determinada demanda pública, não necessitando de qualquer espécie de ingerência externa para a sua realização e prestação aos usuários, o interesse será estritamente local e, conseqüentemente, de sua atuação exclusiva.

Para encerrar a questão, pode-se citar, à guisa de exemplificação, o caso do regime constitucional dos serviços e atividades de saneamento básico – tais

⁶³ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009, p. 156-157.

como o de coleta e tratamento de esgotos e de distribuição de água tratada –, tema bastante polêmico e ensejador de um amplo conflito aparente envolvendo a sua titularidade. Uma primeira corrente defende serem esses serviços de competência dos Municípios, estando excluída, em qualquer situação, a possibilidade de avocação por outro ente federativo. Entendimento diverso dispõe ser essa titularidade dos Municípios, mas aceita a usurpação de competências por parte do Estado-membro quando do surgimento da região metropolitana. Por fim, terceira posição confere tal titularidade não ao Município, mas a qualquer ente da Federação, a depender da complexidade técnica exigida e da dimensão territorial que envolve a sua prestação.

Começando pelo serviço de distribuição de água, sabe-se que esta é uma atividade naturalmente realizada no interior dos Municípios, tendo-se como referência dados populacionais e geográficos eminentemente locais. Assim, caracterizada está a supremacia do interesse local sobre o estadual, haja vista ser imprescindível o contato direto e constante dos prestadores do serviço com a comunidade local para que haja uma eficiente medição de sua qualidade.

Mesmo entendimento se aplica à coleta e ao tratamento de esgotos, serviços públicos também prestados no interior das fronteiras municipais, e que independem da participação estadual para serem executados.

Logo, apesar do dissenso doutrinário acerca da titularidade dos serviços supramencionados, parece mais coerente atribuí-la, em regra, ao Município, já que não há predominância regional em suas prestações. Por conseguinte, mesmo quando executados dentro de uma região metropolitana, tais atividades deverão continuar sendo exercidas e regulamentadas singularmente por cada um dos Municípios integrantes, pois a circunstância de serem realizados por esses entes políticos conurbados não autoriza a avocação de sua gestão por parte do Estado-membro, sob pena de estar-se violando a autonomia municipal, constitucionalmente conferida.

Diferente é o que acontece com a produção de água tratada, atividade esta que não se confunde com a distribuição de água, pois embora também seja regida por regime jurídico de Direito Público, não se caracteriza como serviço público e sim como uso e exploração de bem público, cuja titularidade no interior da região metropolitana será da pessoa política ao qual o respectivo recurso hídrico pertença.

Feitas essas importantes considerações, válido destacar, finalmente, que caso o Município não tenha capacidade para operar isoladamente sobre uma demanda pública específica, ou seja, sendo a matéria também de atuação das outras entidades envolvidas – demais Municípios integrantes e Estado federado –, o interesse será regional e não local. Nesse caso, competirá ao Estado administrar tais atividades e decidir qual será o grau de participação dos Municípios na gestão da região metropolitana, o que obviamente não representa qualquer espécie de afronta à autonomia municipal.

Em outras palavras, pode-se afirmar que, dentre as atividades de interesse regional, encontram-se as que são impossibilitadas de concretização por um único Município – ou seja, aquelas em que a participação do Estado-membro ou de mais de um Município seja condição indispensável para a sua realização material –, as de interesse geral e, por fim, aquelas que digam respeito a grupos de habitantes espalhados por seu território, desde que haja predominância do interesse estadual sobre o local.

É o que ocorre, por exemplo, com o transporte metropolitano coletivo por ônibus, serviço composto por itinerários que percorrem mais de um Município. Por ser essa atividade de interesse comum do Estado e dos Municípios integrantes – interesse regional preponderando sobre o local – e por se tratar de serviço de titularidade exclusivamente estadual, poderá ser perfeitamente gerido pela região metropolitana, com maior ou menor participação municipal, a depender da decisão do Estado-membro, sem que isso represente afronta à autonomia constitucional dos Municípios.

Diante da importância do estudo em comento, e levando-se em consideração as disposições constitucionais e doutrinárias demonstradas no decorrer desse artigo, conclui-se pela manutenção absoluta da autonomia constitucional dos Municípios quando da instituição das regiões metropolitanas, em respeito à autonomia político-administrativa conferida pelo modelo federativo aos entes políticos e à distribuição geográfica interna de competências estatais, constitucionalmente estabelecida e devidamente assegurada.

CONCLUSÃO

O Federalismo no Brasil desenvolveu-se efetivamente a partir da Constituição de 1891, embora o país sempre tenha tido inclinação histórica para tanto, sofrendo uma série de influências por parte do Direito Comparado, principalmente do Direito alienígena norte-americano e alemão. Contudo, diferentemente do que ocorreu com os modelos estabelecidos pelos primórdios do Federalismo, o caso brasileiro tornou-se peculiar, por conferir aos Municípios a qualidade de entidades federativas integrantes da Federação, na medida em que se reconheceu possuírem essas unidades a mesma autonomia político-administrativa e o mesmo grau de dignidade constitucional conferidos aos demais entes políticos. Por consequência, foram eles dotados de poderes, capacidades, competências e autonomia.

Com a criação de uma região metropolitana – entidade administrativa instituída por competência discricionária do legislador complementar estadual, que envolve Municípios limítrofes de um Estado da Federação –, dá-se início a uma ampla discussão doutrinária, principalmente no que se refere à usurpação ou não de competências municipais por parte do Estado-membro correspondente.

Tendo-se por base as ponderações expendidas no decorrer desse trabalho, e sem ofensa à inteligência daqueles que entendem de forma diversa, observou-se claramente que, em nenhum momento, deve haver interferência estadual na autonomia constitucional dos Municípios integrantes da região. Não tem, assim, o Estado federado qualquer poder para avocar, mesmo que parcialmente, a competência constitucionalmente conferida àqueles entes federativos.

Na verdade, quando surge uma região metropolitana, devido ao fenômeno da conurbação, visualiza-se apenas uma modificação das circunstâncias fáticas, haja vista que o surgimento de uma maior quantidade de funções públicas de interesse comum irá, involuntariamente, ampliar o número de situações a serem executadas dentro da esfera de competência dos Estados-membros e diminuir a quantia daquelas que poderiam ser realizadas dentro do âmbito de competência dos Municípios, não ocorrendo, contudo, qualquer modificação da competência municipal, ou do texto normativo abstratamente considerado.

Importante relembrar ainda que, quando se fala em funções públicas de interesse comum, estas se referem àquelas atividades titularizadas única e

exclusivamente pelo Estado e, portanto, assentadas dentro do seu campo de competências. Em outros termos, devem os Estados-membros imputar à região metropolitana a administração de atividades e serviços presentes na esfera de sua competência como ente federativo, e não atribuir-lhe os serviços comuns de competência dos Municípios limítrofes, pois estes são específicos destes entes políticos e, por conseguinte, não podem ser geridos pela região.

Logo, procurou-se deixar claro que a instituição dessa importante modalidade de organização administrativa de território confere ao Estado federado, através de seu legislador complementar, a possibilidade de escolha entre a realização de suas próprias competências de maneira isolada ou de forma conjunta com os Municípios que fazem parte da região metropolitana, por meio do compartilhamento de competências, e não a prerrogativa de subtrair ou usurpar parte das competências municipais suprarreferidas.

Outorgar aos Estados-membros o poder de deslocar para si os serviços e atividades de interesse predominantemente local significaria, em outras palavras, permitir a supervisão das competências constitucionais de um ente sobre o outro, a partir de lei própria infraconstitucional, o que representaria uma evidente e inaceitável afronta ao pacto federativo.

A título de exemplo, foi utilizada a polêmica questão da titularidade dos serviços de saneamento básico dentro da esfera metropolitana. Como ressaltado, serviços de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto são, apesar de certa discordância por parte da doutrina, serviços públicos de titularidade municipal, e, portanto, passíveis de serem prestados singularmente por esses entes federativos, mesmo quando se encontram dentro de uma região metropolitana. Isso demonstra, irrefutavelmente, a preservação do âmbito jurídico da competência autônoma dos Municípios.

Nesses termos, o presente trabalho científico demonstrou que há manutenção absoluta da autonomia municipal quando da instituição de uma região metropolitana, uma vez que nenhum motivo é suficiente para justificar a violação às técnicas de repartição constitucional de competências estatais, e à autonomia político-administrativa atribuída pelo modelo federativo aos entes políticos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e autonomia dos municípios na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitanas: (re)pensando um tema relevante. **Interesse público**, Porto Alegre, n. 24, p. 187-204, março/abril 2004.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista de direito ambiental**, São Paulo, n. 21, p. 57-82, jan./mar. 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1841 RJ, Brasília, DF, 31 de julho de 2002. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/773779/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1841-rj-stf>>. Acesso em: 16 abril 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2809 RS, Brasília, DF, 24 de setembro de 2003. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770293/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2809-rs-stf>>. Acesso em: 17 abril 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 478 SP, Brasília, DF, 8 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/743023/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-478-sp-stf>>. Acesso em: 5 abril 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 390 DF, Brasília, DF, 9 de maio de 1991. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:1991-05-09;390->>>. Acesso em: 5 abril 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 1841 RJ, Brasília, DF, 17 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/740688/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-mc-1841-rj-stf>>. Acesso em: 16 abril 2013.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FERREIRA, Pinto. **As eleições municipais e o Município na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

HERMANY, Ricardo. **Município na Constituição**: poder local no Constitucionalismo luso-brasileiro. Curitiba: Juará, 2012.

HUMENHUK, Hesterston. **Federalismo e educação na Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://jusvi.com/colunas/40624>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. **Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição das competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/Competencias_CF88%20-%20Itiber%C3%AA.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2013.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Regime constitucional das Regiões Metropolitanas e os serviços de saneamento**. Disponível em: <http://www.tsradvogados.com.br/artigos_ver.php?idConteudo=166>. Acesso em: 2 maio 2013.

SILVA, Daniel Cavalcante. **O contraponto entre o Federalismo brasileiro e o norte-americano**: uma correlação entre a obra Coronelismo, Enxada e Voto, de Victor Nunes Leal, e a obra Democracia na América, de Alexis de Tocqueville. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_78/artigos/PDF/DanielSilva_Rev78.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2013.

SILVA, Iris Araújo. **As regiões metropolitanas e a autonomia municipal**. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1981.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

TÁCITO, Caio. Saneamento básico - Região metropolitana - Competência estadual. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, n. 213, p. 323-328, jul./set. 1998.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do Federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.