

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 32 • nº 128
outubro/dezembro – 1995

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

O município no Brasil: aspectos históricos, jurídicos e econômicos

MARCELO ROCHA SABOIA

"A autonomia municipal, no Brasil, é realidade natural anterior à própria autonomia política dos estados federados."

Michel Temer

"O município no Brasil... é uma entidade medularmente política, necessariamente política."

Victor Nunes Leal

"O município é uma instituição mais social do que política, mais histórica do que constitucional, mais cultural do que jurídica."

Pedro Calmon

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Origens do município brasileiro. 3. O município no Direito Constitucional brasileiro. 3.1. Constituição de 1824. 3.2. Constituição de 1891. 3.3. Constituição de 1934. 3.4. Carta de 1937. 3.5. Constituição de 1946. 3.6. Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº 1 de 1969. 3.7. Constituição de 1988. 4. Formas de institucionalização – as "regiões metropolitanas" e os organismos regionais.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, em geral, divide as opiniões a seu respeito. Extensa demais e prolixa para muitos, particularizando aspectos que melhor seria deixar a cargo da legislação ordinária, o fato é que a Constituição Federal de 1988 é, inegavelmente, uma Carta política avançada no tocante à questão dos direitos e garantias individuais e sociais. Aos que se valem do argumento de que a Constituição Federal, estabelecendo princípios gerais, não resolve a questão da eficácia e da aplicabilidade de tal ou qual dispositivo, pensamos que é preferível a não-regulamentação infra-constitucional

Marcelo Rocha Saboia é Pós-Graduado em Direito pela UERJ. Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados. Colaborador de Alcoforado Advogados Associados S/C.

de princípios e garantias do que a *inexistência* destes no texto constitucional. Foram feitos, desta forma, inúmeros avanços.

Outrossim, no que respeita ao municipalismo, fatos tais como a ansiada inclusão dos municípios entre os entes políticos integrantes de federação (art. 1º), ao lado dos Estados e do Distrito Federal, a obrigatoriedade dos chamados “planos diretores” como instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana para as cidades de mais de vinte mil habitantes (art. 182, §§ 1º e 2º), e a também ansiada inserção das “regiões metropolitanas” no título referente à organização do Estado (art. 25, § 3º), ao invés de, como no regime anterior, inseri-las em capítulo de ordem econômica (cf. o art. 157, § 10, da Constituição Federal de 1967 e o art. 164 da Emenda Constitucional nº 01/69), são algumas inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 que merecem ser destacadas.

Assim, o presente trabalho pretende, abstraindo-se de alguns aspectos, dar uma ligeira visão do que tem sido a *posição constitucional do município no Direito brasileiro*, além de fazermos pequeno histórico deste entre nós e das implicações de ordem *social e econômica* decorrentes deste ente jurídico-político. Trata-se das *formas de institucionalização* do mesmo no processo constitucional brasileiro (a questão das “regiões metropolitanas”). É o que passamos a fazer.

2. *Origens do município brasileiro*

Antes de iniciarmos nossa pequena incursão histórica a respeito do município, faz-se necessária uma ressalva. Trata-se do fato de que mantém ligação “umbilical” com a *questão municipal* no Brasil o problema da *federação* enquanto *forma de Estado*, já que são os municípios integrantes desta na teoria do Estado tradicional, e previstos a nível constitucional atualmente entre nós (cf. o art. 1º da Constituição Federal de 1988), embora ao menos mencionados em todas as Cartas anteriores, desde a Constituição Imperial de 1824. Segundo Michel Temer¹, enquanto o conceito de *Soberania* é nota caracterizadora do Estado na ordem internacional, na ordem interna é o conceito de *autonomia* que peculiariza o Estado, cuja ordem jurídica é dividida em domínios parcelares. Resumidamente, segundo este autor, assim se caracteriza a federação enquanto forma de Estado:

1 – quanto aos elementos *tipificadores*:

a) descentralização política ou repartição constitucional de competências;

b) participação da vontade dos estados (ordens jurídicas parciais) na vontade nacional (ordem jurídica central);

c) possibilidade de auto-constituição dos Estados-membros.

quanto aos elementos *mantenedores*:

a) rigidez constitucional;

b) existência de órgão constitucional incumbido do controle de constitucionalidade das leis. Assim, a federação é forma de Estado que não basta ser tipificada no texto constitucional. Há necessidade de mecanismos que assegurem sua manutenção – no Direito brasileiro, a previsão do processo especial de mudança da Constituição prevista nos arts. 59, I c/c 60, da Constituição Federal de 1988 (“Emenda à Constituição” arts. 101 – 103 da Constituição Federal de 1988) preenchem aqueles requisitos.

Definidas, *grosso modo*, as linhas gerais desta entidade maior que é a federação (forma de descentralização política e administrativa), a fim de apreensão do contexto global em que se verifica este fenômeno de múltiplas dimensões que é o município, passa-se à sua análise.

Desde as “cidades-estado” gregas, passando pela cidade romana que após originou aquele império, sob as mais diferentes denominações (“províncias”, “comunas”, etc.), aparecem os municípios como “a mais primitiva forma de organização política do homem em vida sedentária”, em face de uma necessidade mais geral de “responder às demandas de vida em sociedade pela instituição de um poder político a ser exercido pela *polis* e sobre a *polis*”.

É, entretanto, apenas na Idade Moderna, após o recuo da vida das cidades que representou a Idade Média, com o renascimento do Estado e o revigoramento das grandes vilas e cidades, que se põe o “problema existencial” do município moderno: conviver com o Estado, esta organização também política “que o sobrepuja em abrangência territorial e na qualidade de poder de que desfruta”. É a lição de Celso Bastos².

Whitaker da Cunha³, por seu turno, com base em Ulhoa Cintra, vai buscar no município romano as origens mais remotas dos portugueses e consequentemente dos nossos. As-

² BASTOS, Celso R. “A Federação no Brasil” in *Revista de Direito Constitucional e Ciência política*, nº especial, Rio, Ed. IBDC, 1987.

³ CUNHA, Fernando W. da. *Direito político brasileiro*, Rio, Ed. Forense, 1978.

¹ TEMER, Michel. *Elementos de direito Constitucional*, São Paulo, Ed. RT, 1989.

sim, aqueles se dividiam em *optimo jure*, *Caerites* e *Aerarii*, numa ordem decrescente de atribuição de direitos e privilégios.

Passa-se ao município português, gênese do municipalismo brasileiro.

Estes eram classificados, segundo o mesmo Whitaker da Cunha ⁴, em "rudimentares", "imperfeitos" e "completos". Os primeiros gozavam de magistratura administrativa mas não tinham jurisdição própria. Os segundos tinham jurisdição local, mas faltava-lhes um organismo administrativo estruturado; já os últimos gozavam de órgãos de jurisdição e administração, sendo plenos juridicamente. O português, "patriarcal" e "individualista", engendrou uma organização municipal que assegurou liberdades básicas e incentivou legislação foraleira, mas que pecava pelo *privatismo* e pelo *localismo*.

A questão, entretanto, não é totalmente pacífica. Ataliba Nogueira ⁵, por exemplo, discorda do entendimento comum, que aponta no município romano e no português as origens dos nossos, entendendo estar no Direito costumeiro e no das câmaras municipais e gênese deste. E vai mais longe: aponta nestas últimas normas a origem da disciplina da democracia e de vários ramos jurídicos de nosso Direito, inclusive o Direito Internacional, concluindo que:

- a) o município tem caráter corporativo;
- b) é associação e não circunscrição;
- c) constitui corporação territorial;
- c) constitui associação legal.

Passando à evolução do município entre nós, para Trigueiro ⁶ foi o Direito português que o regeu até a vigência da lei de 1º/10/1828. No período colonial, seu regime legal era o das "Ordenações Filipinas" de 1.603, que vigoraram por mais de dois séculos. As "Ordenações Manuelinas" não deixaram marcas significativas, vez que no século XVI o número de cidades e vilas foi mínimo e nosso municipalismo rudimentar, e assim:

"foi sob a égide das *Ordenações Filipinas* que surgiram e evoluíram, no domínio colonial, as comunidades que deram origem ao nosso governo local."

Whitaker da Cunha ⁷, com base em R. Faoro e Araújo Castro, também menciona as "Orde-

⁴ Ibidem.

⁵ NOGUEIRA, Ataliba. "Teoria do Município", in *Revista de Direito público*, São Paulo, Ed. RT, 1968, v. 6.

⁶ TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito constitucional estadual*, Rio, Ed. Forense, 1980.

⁷ CUNHA, Fernando W. da. Ibidem.

nações" (incluindo também as "Afonsinas") como base sob a qual se estruturaram os municípios brasileiros, criados pela combinação do vínculo familiar, das relações de vizinhança e do culto religioso. Para este autor, o fato de as eleições coloniais terem se desenvolvido na órbita municipal (o que as revestia de *localismo*), constituiu sintoma de uma *predestinação* para o *federalismo*, indicando, na instalação da Câmara Municipal de São Vicente em 1532, a inauguração do processo eleitoral entre nós, com seu complexo e curioso *iter*.

Dalmo Dallari ⁸, outrossim, ressalta a importância e autonomia que caracterizou o município no Brasil desde a ocupação do território, "mais por necessidade do que pela intenção do Governo português". Fatores vários (extensão do território, população pequena e dispersa, dificuldades de comunicação, etc.) contribuíram para o desenvolvimento de uma vida municipal muito intensa, com um padrão de governo correspondente, em linhas gerais, aos governos locais portugueses. A distância da metrópole fazia com que, dada a necessidade de tomar decisões políticas, os chefes políticos agissem autonomamente, o que veio a criar uma *cultura política* que, antecedendo a Codificação (que só viria com a Constituição Imperial de 1824), caracteriza o município no Brasil como *entidade essencialmente política*. Também neste sentido é a lição de Nunes Leal ⁹, para quem, antes de organização administrativa e entidade jurídica, é o município *entidade medularmente política*, necessariamente política", tendo apontado em outra oportunidade, em trabalho clássico, que o federalismo no Brasil deve ao municipalismo seu desenvolvimento, e entretanto mais não fez historicamente que o amesquinhar. ¹⁰

Oriundas dos "conselhos" portugueses, são as "câmaras" municipais coloniais, "elemento básico para efetivação do conceito de autonomia", no dizer de Baracho ¹¹, que constituem o germe dos municípios brasileiros, realidade *política* anterior e basilar que vai afinal encontrar

⁸ DALLARI, Dalmo de A. "Novos pólos administrativos em face da Constituição", in *Estudos sobre a Constituição brasileira*, Rio, Ed. Forense, 1976.

⁹ LEAL, Victor Nunes. "Alguns problemas municipais em face da Constituição", in *Estudos sobre a Constituição brasileira*, Rio, Ed. FGV, 1954.

¹⁰ Idem. *Coronelismo, enxada e voto*, Rio, RF, 1949.

¹¹ BARACHO, José Alfredo de O. *Teoria geral do federalismo*, Rio, Ed. Forense, 1986.

na Constituição Imperial de 1824 sua primeira regulamentação entre nós.

3. O município no Direito Constitucional brasileiro

a) Constituição Imperial de 1824

A Constituição de 1824 foi, no dizer de Bonavides¹², “a que mais ostensivamente patenteou, entre nós, a dimensão classista do Estado liberal”, requerendo para sua compreensão “uma exposição dos valores básicos do liberalismo e de seu significado histórico”. Vale a pena transcrever esta passagem acerca do contexto brasileiro à época:

“O Brasil oitocentista, ao princípio do século, transitava ainda do sistema colonial para a emancipação, por obra de uma elite que fez do Príncipe regente o órgão fundador do Império, o titular da outorga da Constituição de 25 de março de 1824, objeto de reflexões subsequentes.

As condições históricas para a implantação de uma monarquia constitucional no País, se de uma parte despontavam favoráveis, em virtude do influxo de idéias e princípios hauridos nas revoluções européias de que éramos tão-somente um reflexo, doutra parte se revelavam extremamente hostis, em razão das dificuldades quase intransponíveis oriundas da herança colonial acrescidas, por igual, do despreparo e do atraso político, econômico e social da jovem nacionalidade”.

Finalizando, este autor aponta os projetos de Constituição de Antonio Carlos de 1817 e 1823 e o do “Consenho de Estado” sobre bases apresentadas por D. Pedro I (também de 1823) como documentos que inspiraram a outorga da Constituição de 25 de março de 1824.¹³ No que toca ao municipalismo, foi na vontade e nossos anseios das câmaras municipais, casas representativas do poder local, que residiu, ainda segundo Bonavides¹⁴, a legitimidade do ato de outorga da Constituição de 1824.

“Centro vitalizado de independência na condução da coisa pública”, é ao serem chamadas para opinar sobre a carta de 1824 que as comunas brasileiras mostram toda sua força. É a lição de Celso Bastos.¹⁵

Tratando dos municípios nos arts. 167, 168 e 169, a Carta de 1824 cometa às câmaras o

governo municipal e econômico das cidades e consignava a eletividade das mesmas.

Revelando a influência da Constituição americana na organização do Senado e na estrutura municipal, Whitaker da Cunha¹⁶, também menciona a importância das câmaras (que “deveriam ser ouvidas”) na feitura da Carta de 1824. Apontando nossa primeira lei orgânica municipal na de 1828, o autor diz ter surgido entre nós a figura do prefeito, em São Paulo (Lei nº 18/1835), como necessidade de separação das funções deliberativas e legislativas. Editada em 1º/10/1828, vigeu por sessenta anos e regulou a vida municipal brasileira até a queda do Império. “Era verdadeiramente uma lei orgânica, que regia todo o campo jurídico do município” – É o que consigna Trigueiro¹⁷. Menciona-se ainda o “Ato adicional” de 1834 como “esvaziador” da autonomia municipal.

b) A Constituição Federal de 1891

A Constituição Federal de 1891 foi – tendo em vista ter sido a Proclamação da República de 1889, instituidora da *federação* no Brasil, um *golpe militar* – uma Carta antes de tudo *ilegítima*, e que não alcançou “satisfatória realização na sua rota de vivências políticas”¹⁸. Confirmando o que já havia sido decretado pelo Governo Provisório, a Constituição Federal de 1891 erigiu em estados autônomos as antigas “províncias”, unidas perpétua e indissolúvelmente e com *competência residual* em relação ao Poder Central. Por fim, implantou o *presidencialismo* entre nós como regime de governo, em fórmula emprestada dos EUA¹⁹. Foi no art. 68 que a Constituição Federal de 1891 cuidou dos municípios, estabelecendo que os estados dever-se-iam organizar de forma a assegurar a autonomia municipal.

Dalmo Dallari²⁰, narrando as diversas posições em torno das quais travou-se o debate acerca da autonomia municipal, observa que foi na criação de uma *terceira esfera de competência exclusiva* em nosso federalismo que residiu a nota inovadora da Constituição Federal de 1891. Autônomas quanto às matérias de seu “peculiar interesse”, dotadas de Legislativo próprio, nem as constituições estaduais nem as leis ordinárias federais ou estaduais poderiam contrariar aquela competência específica dos

¹² BONAVIDES, Paulo. “A Constituição de 1824”, in *Constituições do Brasil*, Ed. Instituto Tancredo Neves & Fundação Friedrich Naumann, Brasília, 1987.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ BASTOS, Celso R. Ob. cit.

¹⁶ CUNHA, Fernando W. da. Ob. cit.

¹⁷ TRIGUEIRO, Oswaldo. Ob. cit.

¹⁸ Cf. PACHECO, Cláudio. “A Constituição de 1891”, in *Constituições do Brasil*, Ob. cit.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ DALLARI, Dalmo de A. Ob. cit.

municípios.

De outro lado, Trigueiro²¹, ensinando que, enquanto “a União é uma federação de estados, embora estes não sejam federações de municípios”, inexistindo “correlação necessária entre o federalismo e qualquer sistema de organização municipal”, aponta o fato de que foi o *direito estadual* que, no regime da Constituição Federal de 1891, “consagrou o município como subdivisão territorial dos estados”, conferindo-lhe autonomia e independência. Foi quando ganharam *personalidade jurídica* os municípios, o que depois foi fixado no art. 14 do Código Civil de 1916 (que os definiu como “pessoa jurídica de direito público interno”). Celso Bastos²², a propósito do municipalismo no regime da Constituição Federal de 1891, ensina:

“Com a implantação da República, sofre a autonomia municipal duros golpes, provindos tanto da ausência na Constituição de 1891 de conceitos seguros a fazerem firme e certa a margem de discricção político-administrativa do município, como de uma ênfase exagerada no conferimento de competências aos Estados-Membros, do que adveio um inevitável sufocamento das autonomias locais. Estas se viram, de fato, abandonadas a conveniências políticas de governos estaduais e estes, a seu turno, logo preferiram ver no município um elemento da própria autonomia estadual. Enfim, a inclinação foi toda no sentido da instrumentalização da vida municipal, posta a serviço dos interesses oligárquicos que comandavam os recém-criados Estados-Membros”.

A Reforma de 1926 deixou intocados os municípios.

c) *A Constituição Federal de 1934*

De acordo com Josaphat Marinho²³, foi da Revolução de 1930 e sob o impulso da Revolução Constitucionalista de 1932 que proveio a Constituição Federal de 1934, que “consagrou inovações e singularidades irrecusáveis”. Estabelecendo garantias à autonomia municipal, “desde a eleição de seus dirigentes... à disciplina do processo de intervenção”, especificou a competência legislativa dos estados e dos municípios, como na distribuição de rendas²⁴.

Para Whitaker da Cunha, a Constituição

Federal de 1934 deu maiores dimensões ao municipalismo, “trazendo inovações”, principalmente de ordem tributária, e ainda determinou a eletividade dos prefeitos e dos vereadores das câmaras. Elabora-se, com a Constituição Federal de 1934, “uma verdadeira doutrina do poder local”, que tem sua caricatura na “política dos governadores” e no “coronelismo” da época, tão bem estudado por Victor Nunes Leal. Resalte-se que foi apenas com a Constituição Federal de 1934 que uniformizou-se a nomenclatura dos órgãos do Governo Municipal. Assim, as câmaras deixam de ser “intendências” ou “conselhos” e os prefeitos deixam de chamar-se “intendentes” ou “superintendentes”. Foi a *eletividade* dos prefeitos e vereadores que motivou tal uniformização²⁵.

d) *A Carta de 1937*

A Carta de 1937 é marco, no Brasil, da instauração do chamado “Estado Novo”, ditadura fascista que vai de sua implantação, em 1937, até o fim da II Guerra Mundial, em 1945, e que teve na figura de Getúlio Vargas seu condutor e líder maior.

Walter Porto²⁶ observa, com razão, que o grande obstáculo para o exame da Constituição Federal de 1937 é o *desrespeito* que lhe é devotado no meio político e “a falta de isenção dos analistas, raros, de seu conteúdo”. Abrindo largo espaço às “práticas plebiscitárias”, a Constituição Federal de 1937, inspirada na Constituição polonesa de 1935 (ficou conhecida, a nossa, como “polaca”), ainda segundo este autor, guarda forte correspondência com a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul de 1891²⁷.

Dalmo Dallari²⁸ anota que, sendo da essência das ditaduras a centralização do poder, a Constituição Federal de 1937 não poderia (como não pôde) dar condições para uma completa prática federalista. A Constituição Federal de 1937 mais não fez que acentuar o caráter centralizador e intervencionista do poder central que irá comprometer futuramente o federalismo brasileiro.

Trigueiro²⁹, por sua vez, afirma que a Constituição Federal de 1937 *anulou* por completo a autonomia municipal, sendo *casuística* em relação a esta. Determinando a nomeação dos prefeitos pelos governadores (arts. 26 e 27),

²⁵ Cf. TRIGUEIRO, Oswaldo. Ob. cit.

²⁶ PORTO, Walter C. “A Constituição de 1937”, in *Constituições do Brasil*, Ob. cit.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ DALLARI, Dalmo de A. Ob. cit.

²⁹ TRIGUEIRO, Oswaldo. Ob. cit.

²¹ TRIGUEIRO, Oswaldo. Ob. cit.

²² BASTOS, Celso R. Ob. cit.

²³ MARINHO, Josaphat. “A Constituição de 1934”, in *Constituições do Brasil*, ob. cit.

²⁴ *Ibidem*.

manteve as proibições da Constituição Federal de 1934 e retirou da competência municipal o imposto sobre imóveis rurais. A Carta prejudicava tributariamente os municípios, embora teoricamente os beneficiasse, sob o ângulo político³⁰. Aspecto relevante também era a inscrição, no colégio eleitoral do presidente da república, de eleitores designados pelas câmaras municipais (art. 82), como mais tarde irá suceder no regime da Emenda Constitucional nº 1/69 quanto à eleição de governadores e vice-governadores. É a lição de Whitaker da Cunha³¹.

e) A Constituição Federal de 1946

“Uma Constituição democrática, que presidiu o período mais democrático da história brasileira”. Assim se refere Ferreira Filho³² à Constituição Federal de 1946. Adotando o chamado “federalismo cooperativo”, a Constituição Federal de 1946 “ressalvou a autonomia municipal e firmou a regra do *peculiar interesse* – do interesse *preponderante*, como determinador da competência dos municípios”. Foi também nesta Carta (art. 198) que se apontou pela primeira vez a necessidade de uma *atuação política* para a correção dos *desequilíbrios regionais*, particularmente no Nordeste³³. Ampliando seus recursos financeiros e protegendo mais eficientemente a autonomia municipal, a Constituição Federal de 1946 deu a estes melhores condições de sobrevivência, “alargando a projeção do direito federal no campo do municipalismo”³⁴. Foi o período róseo do municipalismo brasileiro. Define-se de uma vez por todas o significado da expressão *peculiar interesse* – é o que *prepondera*, o que *predomina*³⁵. Marca o “ressurgimento financeiro comunal” e desencadeia a chamada “Revolução Municipalista”³⁶.

f) A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/69

Oriundas ambas as Cartas constitucionais do contexto global existente após o golpe militar de 1964, representam historicamente um “duro golpe”, na expressão de Celso Bastos³⁷, no municipalismo. A primeira de gênese e pro-

mulgação democráticas e a segunda fruto da radicalização político-militar ocorrida no País a partir da promulgação do AI-5 em 1968, outorgada por um “triumvirato” militar, serviram ambas, em nome de uma duvidosa “racionalidade administrativa”, para comprimir a discricionariedade municipal na condução de seus interesses próprios e imprimir um “centralismo voraz” na órbita federativa. A criação dos municípios relevantes para a “segurança nacional” e a proliferação das consideradas “estâncias hidrominerais” sonegaram ao município sua autonomia, impedindo-os de elegerem (nestes casos) seus prefeitos. A malsinada Reforma Tributária de 1967 também contribuiu para impedir os municípios de desempenharem suas funções essenciais, retirando-lhes os meios financeiros indispensáveis para tal³⁸.

De outro lado, é na Constituição Federal de 1967 (e depois na Emenda Constitucional nº 1/69) que aparecem, pela primeira vez, as “regiões metropolitanas” no sistema jurídico brasileiro, como organismos estaduais de caráter regional³⁹. Menciona-se também a intervenção, federal e estadual (inclusive a de “caráter excepcional” admitida pelo art. 3º do AI-5 de 1968), prevista em ambas as Cartas, como prejudicial à autonomia municipal. Restringindo o número de vereadores, dispondo acerca de sua remuneração, “regulando exaustivamente o regime tributário” dos municípios (competindo-lhes privativamente arrecadar o IPTU e o ISS) e delegando à União a “incumbência de reger aspectos fundamentais da vida municipal”, a Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/69 (que lhe seguiu dando-lhe contorno mais autoritário e centralista), são no geral desfavoráveis aos municípios⁴⁰, o que não é, no entanto, opinião unânime⁴¹.

Finalmente, o Ato Institucional nº 8/69 permitia aos municípios de população superior a duzentos mil habitantes realizarem reforma administrativa por *decreto*, observados os princípios da reforma no âmbito federal (Decreto-Lei nº 200/67) – é a lição de Hely Lopes Meirelles⁴².

g) Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 regulou os municípios nos arts. 29-31, insertos no Título III, referente à Organização do Estado. Sua autonomia resulta do mandamento do art. 29,

³⁰ Ibidem

³¹ CUNHA, Fernando W. da. Ob.cit

³² FILHO, Manuel G. Ferreira. “A Constituição de 1946”, in *Constituições do Brasil*, ob. cit.

³³ Ibidem.

³⁴ Cf. TRIGUEIRO, Oswaldo. Ob. cit.

³⁵ Cf. BASTOS, Celso R. Ob. cit.

³⁶ Cf. CUNHA, Fernando W. da. Ob. cit.

³⁷ Cf. BASTOS, Celso R. Ob. cit.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Cf. DALLARI, Dalmo de A. Ob. cit.

⁴⁰ Cf. TRIGUEIRO, Oswaldo. Ob. cit.

⁴¹ Cf. CUNHA, Fernando W. da. Ob. cit.

⁴² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, São Paulo, Ed. RT, 1986.

segundo o qual estes reger-se-ão por “lei orgânica” própria, aprovada pelas Câmaras municipais e em obediência aos preceitos das Constituições Federal e Estaduais. Preservando a simultaneidade da eleição de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores (art. 29, I), a competência dos municípios vem elencada no art. 30 e incisos. Compete-lhes instituir e arrecadar os tributos de sua competência, descritos nos incisos I a IV do art. 156 da Constituição Federal, obedecidas as diversas prescrições a respeito. No plano da competência legislativa, a expressão “peculiar interesse” é substituída por “interesse local” na Carta de 1988 (art. 30, I), e compete aos municípios legislar sobre tais matérias, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

Michel Temer⁴³ entende que “interesse local” é expressão idêntica a “peculiar interesse”, referendando o entendimento comum segundo o qual “interesse peculiar” é aquele no qual predomina o interesse do município, sendo de se revelar casuisticamente a competência dos municípios em tema de “interesse local”. A fiscalização dos municípios vem regulada no art. 31 da Constituição Federal (interna e externa), sendo de se notar a vedação de novos órgãos de contas municipais (art. 31, §4º).

Outrossim, a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios dependem de lei estadual que deverá obedecer a requisitos, e ainda a consulta plebiscitária às populações interessadas (art. 18 § 4º). A possibilidade de intervenção estadual vem regulada no art. 35 da Constituição Federal, obedecidas as condições do art. 36. O planejamento municipal deve ser feito com a cooperação das associações representativas (art. 29, X). Questão interessante é a dos municípios integrantes de territórios federais (art. 33 da Constituição Federal), aos quais se aplica, no que couber, os preceitos aplicáveis aos municípios (art. 33 § 1º). A intervenção, nesta, será federal, e não estadual, e conclui-se que os municípios não são, entre nós, “seres necessariamente intra-estaduais”⁴⁴.

4. *Formas de institucionalização – as “regiões metropolitanas” e os organismos regionais*

Como já foi dito, a Constituição Federal de 1988, respondendo a anseios generalizados⁴⁵, incluiu a disposição relativa às “regiões metro-

politanas” (doravante RM) no título referente à Organização do Estado (art. 25 § 3º), retirando-a da “Ordem Econômica” conforme prevista no regime da Emenda Constitucional nº 1/69. Só assim, dá-se a este instituto que, mais do que jurídico, consiste em realidade sócio-econômica e política, seu devido realce no texto constitucional correspondente à sua importância atual (cf. também o art. 43 da Constituição Federal de 1988 a respeito).

De outro lado, aponta-se na *conurbação* a origem das RM.

Ensina Michel Temer⁴⁶:

“as áreas urbanas vão se aglomerando em torno de um município maior, eliminando as áreas rurais e fazendo surgir, entre os municípios, área urbana única, o que passa a exigir a integração dos serviços municipais”.

Por sua vez, Eros Grau⁴⁷, notável especialista na matéria, consigna:

“O intenso crescimento urbano determina, como fato característico do século XX, o aparecimento de centros metropolitanos. Tal processo de crescimento se manifesta de tal modo que, em torno de determinados núcleos urbanos outros vão se agregando, integrando-se a ponto de comporem novas realidades urbanas. Assim, as várias unidades integradas formam um aglomerado único, tecido de relações e interações mútuas que transformam todo o conjunto em um sistema sócio-econômico relativamente autônomo, abrangente de todas elas”.

A inovação que foi a regulamentação jurídica das RM pela Constituição Federal de 1967, previstas em lugar mais apropriado na Constituição Federal de 1988, corresponde – e isto é o mais importante – a uma necessidade decorrente do desenvolvimento urbano do País, que gerou uma problemática que não podia mais ser solucionada isoladamente por nenhuma das entidades federadas. Nesse sentido é o magistério de, entre outros, Diogo Moreira Neto⁴⁸, para quem o “desafio da metrópole” é “tarefa para a União”, em ação coordenada com os estados e municípios, citando as soluções juri-

⁴⁶ TEMER, Michel. Ob. cit.

⁴⁷ GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*, São Paulo, Ed. José Bushatsky, 1974.

⁴⁸ NETO, Diogo F. Moreira. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*, Rio, Ed. Forense, 1977.

⁴³ TEMER, Michel. Ob. cit.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Cf. por exemplo, TRIGUEIRO, Oswaldo e DALLARI, Dalmo de A. Obs. cits.

dicas das RM, da EBTU e do BNH como exemplos de ação da União no trato do problema.

Dalmo Dallari⁴⁹, analisando a questão do planejamento entre nós, identifica dois momentos no aparecimento das RM e dos organismos regionais: num primeiro, opera-se uma *centralização política*, com o aumento das competências da União. Em outro, dá-se a *desconcentração*, com a criação dos organismos regionais encarregados da consecução de objetivos federais. A seguir menciona as experiências da Sudene, Sudam, DNOCS, Suvale, Sudesul e Sudeco, observando que alguns chegaram a atingir notável autonomia.

Ainda para este autor, as RM unem-se aos "organismos regionais" na caracterização dos novos "pólos administrativos" que surgem na federação brasileira (as primeiras têm significado mais profundo, como organismos estaduais de caráter regional tendentes a afetar a distribuição de competências). Mencionando a criação das RM de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Recife, Salvador, Belém e Fortaleza pela LC n^o 14/73 (a LC n^o 20/75 criou a do Rio de Janeiro), para Dalmo Dallari, verifica-se nas RM, uma *subtração de matérias de competência municipal*, quando estas passam a ser consideradas de interesse comum a um grupo de municípios, já se falando na existência de um "peculiar interesse metropolitano" entre nós⁵⁰.

No tocante às RM, Celso Bastos⁵¹ frisa que as mesmas não poderão ser viabilizadas sem uma "intervenção cirúrgica" no arcabouço da atual autonomia municipal. Para Eros Grau⁵² aparece a questão dos *recursos financeiros* alocados e sua administração como nota essencial.

Whitaker da Cunha⁵³ é quem nos dá a precisa notícia histórica: aparece a forma primitiva das modernas RM no art. 29 da Constituição Federal de 1937, que permitia o agrupamento de

várias "comunas".

O fato é que as RM e os organismos regionais são as duas grandes *formas de institucionalização* que surgem no municipalismo, a requererem mecanismos de regulamentação que lhes garantam eficácia e formas jurídicas adequadas. No particular, Ricardo Lira⁵⁴ arrola as várias hipóteses de estrutura constitucional possíveis para as RM, que seriam:

a) "consórcio de municípios" – o "interesse metropolitano" é *exclusivo* dos municípios; adesão voluntária ao consórcio;

b) criação do "município metropolitano", que seria titular do "interesse metropolitano";

c) a RM como "ente político-territorial" dotado de personalidade jurídica de Direito público;

d) a RM como "ente territorial público-administrativo" dotado de personalidade jurídica.

No tocante aos organismos regionais, a grande discussão prende-se à questão da prevalência do interesse dos mesmos. Para os estados é o *estadual*, para os organismos é o *regional* que deve prevalecer. Alguns chegam a preconizar até a supressão (!) dos estados-membros⁵⁵. Outros prevêem o reconhecimento das regiões como categorias políticas. É o "federalismo das regiões" que prevê um "quarto nível de poder" e que tem, entre nós, em Paulo Bonavides⁵⁶ seu maior defensor.

De qualquer maneira, o fato é que só respeitando-se e tendo sempre em vista o *componente político* do municipalismo se poderá dar respostas às várias questões que aparecem a partir da Constituição Federal de 1988. É o não-atendimento a este fator que explica o fracasso de alguns organismos regionais. É o que importa aqui fixar.

⁵⁴ LIRA, Ricardo C. P. "Manutenção da disciplina das Regiões administrativas em nível constitucional", ofício de 4/5/87 ao Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro, "mimeo".

⁵⁵ Cf. DALLARI, Dalmo de A. Ob. cit., p. 83.

⁵⁶ BONAVIDES, Paulo. "O Planejamento e os organismos regionais como preparação a um Federalismo das Regiões", in *Reflexões – Política e Direito*, Rio, Ed. Forense, 1978.

⁴⁹ DALLARI, Dalmo de A. Ob. cit. -

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ BASTOS, Celso R. Ob. cit.

⁵² GRAU, Eros R. Ob. cit.

⁵³ CUNHA, Fernando W. da. Ob. cit.