

O AGRUPAMENTO DE MUNICÍPIOS EM FACE DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO

HÉSIO FERNANDES PINHEIRO
Assistente Jurídico do D. A. S. P.

SUMÁRIO : I — Intróito. II — O conceito de agrupamento e sua personalidade jurídica. III — Limites da intervenção Federal e Estadual nos agrupamentos. IV — Condições geográficas para os agrupamentos. V — A situação dos agrupamentos em face das revisões periódicas do quadro territorial. VI — Os fins do agrupamento em face do art. 29 citado. VII — A regulamentação dos agrupamentos pelo Estado e os modos de fazê-la. VIII — A administração dos agrupamentos. IX — O regime financeiro. X — A dissolução dos agrupamentos.

I — Foi pela Carta de 1937 que, por vez primeira no Brasil, se admitiu um agrupamento de Municípios.

De fato, silenciaram sobre o assunto todas as nossas Constituições anteriores, embora já existissem em diversos países tais reuniões, nalguns mesmo magnamente previstas.

Não nos animamos a afirmar que, anteriormente à Constituição de 10 de Novembro, nossas unidades estaduais jamais se houvessem reunido para satisfazer, embora transitóriamente, as suas necessidades econômicas. Se o não fizeram de direito, porque não o permitia a lei, é bem provável, entretanto, que um exame cuidadoso proporcione o encontro de casos esporádicos.

A consagração do instituto, como dissemos, nos veio com o art. 29 da citada Constituição e nos seguintes termos :

“Art. 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento assim constituído será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único. Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se bem como a forma de sua administração”.

II — Um agrupamento, juridicamente considerado, é, na boa definição de ZANOBINI, “*un’associazione di persone giuridiche pubbliche o di proprietari fondiari privati; allo scopo di dar luogo a un ente destinato a raggiungere fini di pubblica amministrazione*”¹

Desta definição, que se coaduna em parte com o escopo do nosso dispositivo constitucional, deduz-se que tanto se podem agrupar entidades com personalidade jurídica de direito público quanto de direito privado.

Referindo-se à distinção entre um e outro tipo de agrupamento, esclarece PRESUTTI : “*Certamente il consorzio amministrativo costituisce, al contrario del consorzio civile, un’amministrazione indiretta dello Stato, perciò al consorzio amministrativo, al contrario che a quello meramente civile, è devoluto l’esercizio di diritti e poteri di carattere politico e perciò la potestà di emanare nei limiti della propria competenza atti amministrativi esecutori*”².

A personalidade dos agrupamentos de Municípios, no Brasil, surge no momento em que estes se reúnem, legalmente, para instalação, exploração e administração de um serviço público comum.

Como os Municípios legalmente constituídos, ex-vi do art. 14, item III, do Código Civil, são pessoas jurídicas de direito público interno e os agrupamentos previstos pela Constituição se originam dessas mesmas unidades estaduais, conseqüentemente a personalidade jurídica será de idêntica natureza, limitada esta, porém, pelo fim específico do agrupamento.

Por esse motivo, um simples consórcio de entidades privadas situadas em Municípios diversos da mesma região, que estivessem devidamente habilitadas à prestação de serviços públicos, mediante atos de autorização ou de concessão, jamais poderia ser considerado como um agrupamento de Municípios, sem que, previamente, estes houvessem acordado o consórcio e que as condições do mesmo fossem previamente reguladas pelo Estado ou Estados interessados.

A personalidade jurídica de um agrupamento de Municípios é própria e nova. Não está prevista expressamente no Código Civil, mas surge, como dissemos, em conseqüência da fusão dos fragmentos da personalidade jurídica que lhe delegam os Municípios reunidos. Estes, por sua vez, perdem, durante a existência do agrupamento, a personalidade jurídica correspondente ao setor

1 G. ZANOBINI, *L’Amministrazione Locale*, Padova, 1936, pág. 177.

2 ERICO PRESUTTI, *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*, vol. II, Napoli, 1905, pág. 388, n.º 656.

da nova entidade, mas somente, no tocante a êsse setor; no mais, não se verifica alteração alguma.

Em consequência, os agrupamentos podem ser considerados como super-municípios ou sub-Estados, com características, funções e personalidade jurídica próprias, embora *sui-generis*. Sua criação e existência estão, *sempre*, condicionadas a um fim específico.

“Quando a União, usando da atribuição do art. 19, confere a grupos de Municípios a execução de serviços federais — prevê e esclarece PONTES DE MIRANDA —, expedindo-se os regulamentos e instruções que hão de ser norma de execução de tais serviços, os Municípios não adquirem personalidade jurídica sobrejacente, como a do art. 29, são simples executores, de per si ou conjuntamente, dos serviços da competência federal, cuja execução lhes foi entregue”³

A personalidade jurídica dos agrupamentos, pois, aparece com a sua criação (que enfeixa as atribuições que lhe são transferidas pelos Municípios interessados) e extingue-se com a restituição, às unidades agrupadas, da fração da personalidade cedida por estas últimas e pela forma previamente convenionada.

III — Nos agrupamentos, a União e os Estados só podem intervir nos mesmos limites que a Constituição lhes permite atuar nos Municípios. Aos Estados, a mesma Carta confere, ainda e especialmente, a atribuição de regulamentar as condições em que os agrupamentos se poderão constituir.

Desde logo, convém ressaltar que a forma compulsória de se formarem agrupamentos não é admissível no Brasil, por atentar contra a autonomia municipal, razão por que todo e qualquer agrupamento moldado no dispositivo constitucional terá, sempre, caráter facultativo.

IV — Bastante prudente e realista foi o legislador ao redigir o art. 29 citado, quando relegou a plano secundário o fato de pertencerem os Municípios que se desejam agrupar a um mesmo Estado, para exigir, apenas, que estivessem êles compreendidos dentro da mesma região.

Verifica-se, por isso, que o visado precipuamente pelo legislador foi, apenas, atender às condições da identidade geo-econômica dos Municípios.

Êsse é um aspecto devesa interessante, a ser atendido no Brasil, porque “os trabalhos públicos de vulto, atualmente, sintetizam uma série de operações quase sempre regionais, para cuja realização podem concorrer várias municipalidades. Além do mais, é indispensável compreender que a noção de fronteira está alterada em virtude das forças e dos interesses de ordem econômica. As fronteiras políticas ou administrativas nem sempre coincidem com as lindes da *zona econômica*, que, no fundo, são principais determinantes dos progressos de uma região”⁴.

Daí poder-se deduzir, também, a desnecessidade de que os Municípios possuam áreas contínuas para o efeito de agrupamento. Basta uma relativa proximidade entre êles, que estejam situados dentro de uma mesma região e que tenham os mesmos interesses econômicos, para que se possa resolver favoravelmente êsse aspecto geográfico da questão.

V — Em face do art. 15, item III, da Constituição, à União Federal foi cometido o encargo de resolver definitivamente sobre os limites do território nacional.

3 PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*, Rio, 1938, págs. 604 e 605.

4. ORLANDO M. CARVALHO, *Problemas Fundamentais do Município*, Rio, 1937, pág. 48.

Pelo decreto-lei n.º 311, de 2 de março de 1938, foram traçadas não só as normas gerais a serem observadas na organização territorial do país como, ainda, pelo § 3.º do art. 16 do citado decreto-lei, ficou previsto que, uma vez em vigor “a nova definição do quadro territorial, este só poderia ser alterado por leis gerais quinquenais”.

Nessas condições, um agrupamento de Municípios constituído por tempo superior a cinco anos torna-se passível de sofrer mutações futuras no tocante à sua área. De fato, se o quadro territorial é revisto de cinco em cinco anos, e se essa revisão pode atingir, como atinge, até os Municípios, logo se evidenciam as conseqüências para a estrutura do agrupamento se uma ou várias das suas unidades integrantes forem alcançadas pela revisão.

Esta, com relação ao Município, pode implicar, grosso modo, em: *agregação ou desagregação* do território existente ou em *criação* de nova entidade municipal⁵.

Os Municípios *criados* se constituem pela fusão⁶ de um ou vários Municípios ou de parte destes, uma vez preenchidas as condições essenciais previstas em lei, para que possam pleitear e receber uma existência autônoma. Nestes casos, os Municípios, ou parte deles, atingidos pela fusão, perdem as suas denominações e personalidade jurídica para aparecerem como única e nova entidade, absolutamente distinta das que a precederam.

A *agregação* caracteriza-se pela incorporação,⁷ a um Município existente, da totalidade ou parte de outros, que recebem do incorporador o nome que este possui.

Pela *desagregação*, o Município tem o seu território dividido. As partes deste território, deixando de pertencer ao Município de origem, são anexadas a outros Municípios limítrofes e, destes, passam a receber o nome, os encargos e as vantagens, como se deles sempre houvessem participado. O Município alvo da desagregação subsiste, com tôdas as suas características, tendo, apenas, reduzido o seu território e conseqüente âmbito de ação.

A desagregação pode ser *geral* ou *especial*, quando encarada do ponto de vista do Município, ou parte dêle, que vai ser incorporado.

Será *total* quando o Município passar integralmente à subordinação de outro, ou o seu território fôr completamente fracionado e distribuído por outros Municípios. Será *parcial* quando apenas uma parte do seu território fôr desmembrada para ser anexada a outra unidade estadual. Neste caso, como foi dito, a parte não atingida continua a existir com o mesmo nome e a mesma personalidade jurídica, tendo, porém, reduzida a sua área.

O fenômeno que se verifica por ocasião da constituição de um agrupamento é o da transferência de *determinadas* atribuições pertencentes ao Município e que se fundem para melhor desempenho de um determinado objetivo, sediando-se em qualquer dos Municípios reunidos.

Pode ocorrer, entretanto, que, em conseqüência da revisão do quadro territorial, um Município integrante do agrupamento sofra uma desagregação parcial e desta fração surja outro Município, e, mais, que precisamente na parte desagregada esteja sediado o agrupamento. O Município novo, entre-

5 Propositadamente, desprezamos as formas e denominações jurídicas consagradas para indicar os modos de aquisição e perda de território, por não serem de interesse para o presente trabalho.

6 e 7 *Fusão e incorporação* não se confundem. A *fusão* dá-se quando dois ou mais Municípios ou fragmentos destes são reunidos para formar um terceiro, novo e distinto, desaparecendo, assim, os que foram fundidos. Quando, entretanto, subsiste um dos Municípios e os outros lhe transferem totalmente suas atividades, o que se opera não é uma *fusão* e, sim, uma *incorporação*, algumas vezes chamada também de *assimilação*.

tanto, pode não querer integrá-lo. Como resolver a questão, de vez que os agrupamentos compulsórios não são admitidos pela nossa Constituição?

Não se podendo evitar, por ocasião da revisão do quadro territorial, o aparecimento de tais situações, julgamos solução cabível para o caso que, na regulamentação, seja incluído um artigo, pelo qual o Estado tenha poderes para coagir o Município criado a continuar no agrupamento até que o objetivo dêste seja alcançado.

Para isso, entretanto, seria curial conceder-se expressamente, pela Constituição, tal faculdade aos Estados. O acréscimo de mais um parágrafo ao art. 29 parece-nos o ponto adequado para tal providência.

Outrossim, deve ser admitida e aceita a incorporação de quaisquer Municípios aos agrupamentos já existentes, e, ainda, a participação de Municípios já agrupados para um objetivo em outros consórcios, desde que êstes tenham fins diversos.

Em qualquer dos casos, deve ser vedada, dentro da mesma região, pluralidade de agrupamento de Municípios muito próximos para o desempenho de atividades congêneres.

Os salutareos resultados das referidas medidas são por demais óbvios para exigirem maiores explicações.

VI — E' ponto passível de discussão se os Municípios podem agrupar-se apenas para realizar um dos setores de atividade previstos na Constituição, isto é, para instalar, explorar ou administrar, isoladamente.

Embora o legislador tenha empregado a conjunção e para ligar essas três palavras, quer-nos parecer que se deve dar uma interpretação permissiva à discriminação. Apesar de serem elementos que naturalmente se sucedem em fases e se encontrarem intimamente relacionados, nada obsta a que os Municípios se reúnam para tratar de um ou dois dêles somente.

VII — Dentre as prerrogativas da autonomia Municipal (art. 26 da Constituição de 1937), não se inclui a de se poderem agrupar livremente os Municípios sem o prévio consenso do Estado ou Estados a que pertencerem.

Essa exigência é tanto mais compreensível quando se pondera que o agrupamento visa, *sempre*, a prestação de um serviço público, e que, para o seu funcionamento, exige a Carta de 10 de novembro um ato legal, de hierarquia superior, para regular-lhe a criação e existência.

Melhor que nós poderíamos fazer, PRESUTTI esclarece as razões disso :

*"Ma appunto perchè i consorzii amministrativi, al contrario dei civili, costituiscono pubbliche amministrazioni e cioè complessi di organi statuali, egli é evidente che solo una norma legislativa, o un atto del potere esecutivo, emanato in base ad una generica norma legislativa, può determinare il sorgere di un consorzio amministrativo"*⁸

Cabe ainda examinar se as bases dessa norma legislativa devem ser assentadas, originariamente, pelos Municípios que se pretendem agrupar, ou se será preferível fazê-las partir do Estado ou Estados correspondentes.

Aconselham a prudência e a lógica ser a primeira preferível, pois se presume que os Municípios diretamente interessados sejam melhor conhecedores de suas reais necessidades que o Estado. Assim, deve deixar-se que sintam êles os seus problemas, que acordem os meios de satisfazê-los e que elaborem mesmo o projeto do futuro regulamento, entregando-o à crítica das respectivas Câmaras Municipais, para, depois, então, e finalmente, submetê-lo ao exame, emendas e aprovação do Estado.

8 E. PRESUTTI, ob. cit., pág. 339.

Por essa forma, atender-se-ia melhor, talvez, à situação do futuro agrupamento de Municípios.

No ato regulamentar dêste, alguns elementos devem figurar obrigatoriamente, além dos que se tornarem cabíveis ou conveniente incluir em cada caso especial.

Dentre êsses elementos, indicamos alguns dos que reputamos principais :

- a) objetivo (perfeitamente delineado);
- b) sede;
- c) duração (calculada em razão do objetivo);
- d) forma de administração.
- e) forma de representação;
- f) normas gerais sôbre o funcionamento;
- g) forma de distribuição dos encargos, benefícios e lucros;
- h) normas para possíveis alterações na estrutura;
- i) normas para dissolução do agrupamento;
- j) reserva dos direitos do domínio;
- k) norma de fiscalização pelo Estado.

Dos agrupamentos de Município devem ser eliminadas as atividades de caráter judiciário, legislativo, político, religioso, e militar, por não se coadunarem em absoluto com o preceito constitucional, o qual, como se vê, visa, principalmente, facilitar a satisfação das necessidades de caráter meramente econômico.

VIII — A administração de um agrupamento tanto pode ser *direta* quanto *indiretamente* realizada.

Dentro do primeiro grupo, pode-se constituir um órgão do qual participem representantes de todos os Municípios interessados concomitantemente, ou ser cometida a um só Município a administração do agrupamento. Dentro do segundo, a concessão e a autorização são as formas imediatamente indicáveis.

Desde logo, não deve ser descuidada uma fiscalização por parte do Estado, ~~orientada no sentido de manter o agrupamento rigorosamente dentro do seu fim e na estrita observância das normas regulamentares.~~

IX — O regime financeiro a ser ditado será, naturalmente, o mais compatível com o regime de administração escolhido. Procure-se dar ao agrupamento, entretanto, o máximo de autonomia econômica e financeira, para que melhor possa êle alcançar seus fins e atender aos seus encargos.

X — Seja porque haja atingido o objetivo, razão de ser da sua criação; seja porque não possa mais atender à sua finalidade; seja pela conclusão do prazo previsto para a sua duração; seja porque livremente se querem desassociar todos os Municípios; seja, ainda, por qualquer outra ocorrência, prevista no ato de criação para permitir a extinção, o agrupamento pode desaparecer.

Neste caso, a distribuição dos haveres processar-se-á na forma prevista no ato instituidor.

Anotando, assim, o art. 29 da Constituição, não objetivamos, em absoluto, apresentar um trabalho completo sôbre o assunto.

Reconhecemos as lacunas que nêle ficam por preencher e o muito que **••** pode ainda desenvolvê-lo.