

# Regiões metropolitanas e autonomia dos municípios\*

## *Metropolitan areas and autonomy of municipalities*

*Tarcísio Henriques Filho*<sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo, apresentando os conceitos atribuídos doutrinariamente à região administrativa, discute os argumentos das Ações Diretas de Constitucionalidade números 1841-9/RJ e 796-3/ES, em que foram estruturados os precedentes que balizaram as interpretações posteriores para o tema. Criticando tais decisões, aborda a questão da autonomia constitucionalmente reconhecida aos municípios brasileiros, construindo uma nova vertente de análise para o tema.

### PALAVRAS-CHAVE

Região metropolitana — autonomia municipal — deveres — federalismo — Constituição

---

\* Artigo recebido em 5 de julho de 2012 e aprovado em 29 de janeiro de 2013.

<sup>1</sup> Procurador da República em Minas Gerais, professor, ex-prefeito do Município de Cataguases (MG) entre 1993 e 1996. Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete, Minas Gerais, Brasil. E-mail: tfilho@prmg.mpf.gov.br.

**ABSTRACT**

The article presents the concepts doctrinally assigned to the administrative region or area, discusses the arguments of the Actions of Constitutionality numbers 1841-9/RJ 796-3/ES, which structured the legal precedents that led to the later interpretations of the subject. Criticizing such decisions, addresses the issue of autonomy constitutionally accorded to municipalities, building a new strand of analysis for the subject.

**KEY-WORDS**

Metropolitan regions — municipal autonomy — duties — federalism — Constitution

**1. Considerações iniciais**

Uma das questões mais tormentosas do direito urbanístico é a definição e precisão do sentido jurídico do dispositivo constitucional inserido no §3º do art. 25 da Constituição Federal. Esse dispositivo constitucional tem a seguinte redação:

§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.

Tentando compatibilizar esse dispositivo constitucional com a ideia de que os municípios têm autonomia reconhecida no próprio texto constitucional, muitas constituições estaduais desdobraram o processo de estruturação das regiões metropolitanas, expressamente determinando, em alguns casos, a participação das populações atingidas, em outros, ou de modo cumulativo, a aprovação pelas câmaras municipais dos municípios envolvidos da instituição das mencionadas regiões metropolitanas.

Foi o caso, por exemplo, dentre muitos, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que no parágrafo único do art. 357, estipulava o seguinte:

Art. 357. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios far-se-ão por Lei Estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia,

mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da Lei.

Parágrafo único. A participação de qualquer município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião dependerá de prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal.

A Constituição do Estado do Espírito Santo, por outro lado, exigia “consulta prévia mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas” para instituição destas regiões metropolitanas. Eis o texto completo do dispositivo então previsto no art. 216 desta constituição:

Art. 216. O território estadual poderá ser dividido mediante lei complementar, total ou parcialmente, em unidades regionais, tais como 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 interesses comuns, nos termos do art. 25, §3º, da Constituição Federal.

§1º. A criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas dependerá de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Tais dispositivos foram contestados através de Ações Diretas de Inconstitucionalidades (a do Rio de Janeiro através da ADI 1841-9/RJ e a do Espírito Santo através da ADI 796-3/ES), e foi reconhecida a procedência destas ações, como mencionaremos.

Especificamente no caso do dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, teve como resultado o reconhecimento da inconstitucionalidade do mencionado parágrafo único do art. 357.

Esta decisão, em sua ementa, trouxe o seguinte:

Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões. CF, art. 25, §3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual. (ADI 1.841, rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 1º-8-2002, Plenário, DJ de 20-9-2002.)

Com todas as letras, essa decisão desconsiderou qualquer tipo de participação dos municípios, por seus representantes, no processo de “instituição” destas regiões.

Este trabalho, com estes pressupostos, busca avaliar a questão, tentando construir outro entendimento para a criação destas regiões metropolitanas que envolva necessariamente a participação dos próprios municípios, já que tais regiões se tornam, a cada dia, importantes instrumentos administrativos, essenciais para viabilização dos processos de gestão das cidades do país.

Antes de apresentarmos os argumentos deduzidos nos autos das mencionadas Ações de Inconstitucionalidade, vejamos como a doutrina constitucional tem tratado as regiões metropolitanas e, por consequência, como têm compreendido o dispositivo do §3º do art. 25 da Constituição Federal.

## 2. A doutrina constitucional e as regiões metropolitanas

Os constitucionalistas que tratam da questão das regiões metropolitanas têm se limitado a apresentar considerações restritas ao conteúdo expresso da disposição contida no §3º do art. 25 da Constituição Federal.

Alguns poucos transcrevem o conteúdo da decisão da mencionada ADIn 1.841-9/RJ.

Neste sentido, o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999: 69), escrevendo antes da decisão da mencionada ADIn, aduzia, com inteira propriedade, e na linha que sustentamos, que

A competência antes federal de criação de regiões metropolitanas passou aos municípios, que a exercerão por intermédio de lei complementar (...).

As regiões metropolitanas são entidades administrativas, superpostas aos Municípios de uma área constituinte de comunidade sócio-econômica, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum a todas as unidades componentes.

Com a mesma finalidade o Estado poderá criar aglomerações urbanas e microrregiões.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 69. No mesmo texto, ainda aduz o seguinte: “Diferentemente da disciplina anterior,

Raul Machado, na mesma linha, tece as seguintes considerações:

A criação (...) das Regiões Metropolitanas veio ampliar os objetivos do desenvolvimento regional, para incluir nele o desenvolvimento das áreas urbanas dos grandes centros, onde vivem as populações das ‘megalópolis’ brasileiras, ou que caminham nesse rumo.<sup>3</sup>

O professor José Afonso da Silva, depois de traçar o desenvolvimento constitucional do instituto, apresenta um conceito de região metropolitana, aduzindo, com propriedade, o seguinte:

Agora a Constituição atribui aos Estados a competência para, mediante lei complementar estadual, instituí-las, com agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Foi mais adiante a Constituição, pois reconheceu igualmente competência aos Estados, para, do mesmo modo e para os mesmos fins, instituir aglomerações urbanas e microrregiões.

Região Metropolitana constitui-se de um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município-polo. Microrregiões formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidades por continuidade urbana. Aglomerados urbanos carece de conceituação, mas, de logo, se percebe que se trata de áreas urbanas, sem um polo de atração urbana, quer

---

por ser da competência estadual a criação das regiões, os Municípios integrantes de tais unidades deverão pertencer ao mesmo Estado-Membro, (...). O surgimento dessas regiões metropolitanas decorre da impossibilidade de se resolverem certos problemas próprios às metrópoles, no âmbito restrito e exclusivo de um dos Municípios que a conurbação recobre. É, por exemplo, o que se dá com o abastecimento de água, o tratamento de esgotos, o combate à poluição, transportes e vias de comunicação etc.”.

<sup>3</sup> HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 361. Mais a frente, no mesmo item, o professor Horta faz um interessante prognóstico sobre o desenvolvimento destas regiões metropolitanas: “O destino natural da Região Metropolitana é sua transformação em coletividade territorial, dentro do Estado-Membro, com nível de Governo Regional. Passariam os Estados a contar com uma outra unidade de Governo, diversificando a organização infraestatal, que ultrapassaria o Município, para incluir na estrutura administrativa e política do Estado-Membro a Região Metropolitana, sede do Governo Regional desse nível”.

tais áreas sejam das cidades sedes dos Municípios, como na baixada santista (em São Paulo), ou não.<sup>4</sup>

Uadi Lammego Bulos dá ao tema desenvolvimento semelhante, apresentando os conceitos dos termos usados pelo dispositivo constitucional mencionado (de regiões metropolitanas, de aglomerações e de microrregiões) e relacionando ainda o conteúdo da ADIn 1.841-9/RJ. O mencionado autor consigna, na introdução que faz, o seguinte:

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.

A criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões é matéria integrante da competência exclusiva do Estado-Membro, permitindo-lhe otimizar o seu território, além de oferecer respostas para certas questões específicas.<sup>5</sup>

Já Alexandre de Moraes, por seu turno, transcreve o texto do §3º, do art. 25 da Constituição, reproduzindo os conceitos apresentados por Afonso da Silva (que acima transcrevemos, acrescentando somente a ideia de “município-mãe” para a figura das regiões metropolitanas — como também

---

<sup>4</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 646.

<sup>5</sup> BULOS, Uadi Lammego. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 916. Em nota de pé de página, o mencionado autor, além de transcrever a ementa da ADIn 1.841-9/RJ, bem como a ementa do ROMS 314/MG, cujo relator foi o ministro Demócrito Reinaldo, e essa decisão reconhecia a “vigência da Lei Complementar n. 14/73” que autorizava, antes da vigência da atual Constituição, a instituição de regiões metropolitanas pela União. Eis o texto da ementa desta decisão: “No sistema jurídico-constitucional brasileiro, a promulgação de uma Constituição não acarreta, ipso facto, a ineficácia da legislação preexistente, derrogando só aquela que, com ela, se mostre incompatível. O conferimento, pela atual Carta da República, aos Estados da competência para instituir as regiões metropolitanas (...) não afasta, por si, a vigência da Lei Complementar 14/73. As regiões metropolitanas criadas sob o império da legislação anterior continuam a existir, salvante a hipótese de os Estados, por via de lei complementar, formalmente elaborada, resolverem extingui-las ou alterar-lhes a constituição (princípio da continuidade da ordem jurídica precedente, no que atende à nova ordem constitucional). É princípio do Direito pátrio de que a lei somente será revogada por outra subsequente. Enquanto não editada a lei complementar estadual disciplinando a criação, organização e funcionamento das regiões metropolitanas, continua a vigorar a Lei Complementar 14/73, que regula a matéria” (STJ, ROMS 314/MG, (...), DJ de 17-10-1994, p. 27859).

fez Bulos —, e atribuindo aos “aglomerados urbanos” a característica de “grande densidade demográfica e continuidade urbana”). Depois destas considerações, o mencionado autor apresenta o que chama de “requisitos constitucionais comuns às três hipóteses”:

- lei complementar estadual;
- tratar-se de um conjunto de municípios limítrofes;
- finalidade: organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.<sup>6</sup>

Michel Temer, por outro lado, e de modo diferente, discute a personalidade deste instituto, observando que estas regiões não são “dotadas de personalidade” e acrescenta que “(...) 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”.<sup>7</sup>

Todas essas considerações permitem construir uma parcial teoria para a instituição das regiões metropolitanas, mas não fazem a necessária crítica à instituição dessas regiões metropolitanas especificamente por meio de ato normativo específico do Estado, sem qualquer envolvimento dos municípios envolvidos nesse processo formativo.

É importante destacar a necessária participação dos municípios, com o que pretendemos criticar o sentido da decisão exarada nos autos da mencionada ADIn 1.841-9/RJ.

Como estatuí o §3º, do art. 25 da Constituição, e como definiu o próprio STF, os Estados podem instituir a região metropolitana, mas isto não significa que o ato institutivo dependa, “apenas, de lei complementar estadual”.

Esta interpretação, *concessa venia*, não se sustenta diante da própria redação do mencionado dispositivo constitucional, nem muito menos do reconhecimento que se deve dar aos efeitos da autonomia constitucional reconhecida aos municípios do país.

Tais fatos, na linha do que sustentamos, tornam necessária uma revisão do sentido dado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao que determina o mencionado § 3º do art. 25 da Constituição, como se depreende do resultado da ADIn 1841-9/RJ, cujo sentido passaremos a abordar.

<sup>6</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 295. Em nota de pé de página o autor faz alusão ao contido na decisão da ADIn nº 1.841-9/RJ, sobre cujo conteúdo trataremos neste trabalho.

<sup>7</sup> TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 112.

### 3. Os argumentos jurídicos da ADIn 1841-9/RJ

Como transcreveu o relatório da ADIn 1841-9/RJ, os argumentos deduzidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, como fundamentação para o pedido de inconstitucionalidade do dispositivo do parágrafo único do art. 325 da Constituição Estadual, foram, em síntese, a “impossibilidade de o Constituinte estadual inovar a ordem constitucional”,<sup>8</sup> já que a Constituição não teria previsto a necessidade de participação dos municípios no processo de instituição das regiões metropolitanas, a tese de “competência privativa dos Estados para disciplinar a matéria” de criação das mencionadas regiões,<sup>9</sup> e, finalmente, relacionou alguns precedentes do próprio STF sobre a questão, mencionando especificamente, “no sentido da inconstitucionalidade pleiteada”, as ADIns 568 (Mc)-AM<sup>10</sup> e 796-ES.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Este argumento, ainda de acordo com o mencionado relatório, elaborado pelo ministro Carlos Mário, teve a seguinte redação: “impossibilidade de o constituinte estadual inovar a ordem constitucional, tendo em vista que a Constituição Federal não fez igual exigência em relação às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (artigo 25, §3º), não cabendo ao Constituinte Estadual impor restrições ao processo legislativo local senão quando em simetria com o disposto na Constituição da República, nos termos do artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e consoante sólida jurisprudência desta (...) Corte”.

<sup>9</sup> Neste ponto, o relator transcreve, também, a argumentação do Governo do Estado do Rio de Janeiro, com o seguinte conteúdo: “b) competência privativa dos Estados para disciplinar a matéria, uma vez que ‘resta clara na Lei Magna a competência exclusiva e única dos Estados federativos para dispor, através de lei complementar, sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, sem que esteja condicionada a qualquer manifestação de vontade dos demais entes federativos, quais seja, a União e os Municípios’”.

<sup>10</sup> Esta ADIn, relatada pelo ministro Celso de Mello, tinha como questão de fundo a concessão de vantagens pecuniárias a servidores, sem observância da necessária iniciativa legislativa do governo estadual. Eis a ementa da decisão: “Ação direta de inconstitucionalidade — Constituição do Amazonas — Servidor Público — Concessão de vantagem — Alegada usurpação do poder de iniciativa do chefe do Poder Executivo — Processo Legislativo — Extensão e limites do Poder Constituinte Decorrente — Medida cautelar deferida”. No texto da decisão, no que interessa, o ministro fez constar o seguinte: “O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 11, impôs aos Estados-membros, no exercício de seu poder constituinte, a estrita observância dos princípios consagrados na Carta da República. O poder constituinte decorrente, assegurado às unidades da Federação, é, em essência, uma prerrogativa institucional juridicamente limitada pela normatividade subordinante emanada da Lei Fundamental. Modalidades tipológicas em que se desenvolve o poder constituinte decorrente: poder de institucionalização e poder de revisão. Graus distintos de eficácia e de autoridade. Doutrina. A norma que, inscrita em constituição estadual, autoriza o servidor público a computar, para efeito de adicional pelo tempo de exercício de cargo ou função de confiança, o período de serviço prestado nas três esferas de governo, sugere a discussão em torno da extensão do poder constituinte deferido aos Estados-membros, no que concerne à observância dos princípios inerentes ao processo legislativo instituído na Carta da República. A alta relevância da questão — alcance do poder constituinte decorrente atribuído aos Estados-membros — torna possível invocar o juízo de conveniência, que constitui critério adotado e aceito pelo Supremo Tribunal Federal, em sede jurisdicional concentrada, para efeito de concessão da medida cautelar. Precedentes”. Percebe-se que esse julgado não guarda nenhuma relação com a questão da instituição das regiões metropolitanas.

<sup>11</sup> Esta ADIn, por sua vez, que teve como relator o ministro Néri da Silveira, buscava atacar regra semelhante àquela da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, prevendo também a realização

O então presidente da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, deputado estadual Sérgio Cabral Filho, não sustentou a constitucionalidade dos dispositivos da Constituição do Estado do Rio, se limitando a “pugnar” pela “inconstitucionalidade da norma (...) pelos fundamentos sustentados pelo” estado do Rio de Janeiro.

A defesa da constitucionalidade, então, ficou a cargo da AGU.

Em parecer elaborado pelo dr. Geraldo Quintão, então advogado-geral da União, sustentou-se a constitucionalidade dos dispositivos atacados pela ADIn proposta com fundamento, também em síntese, nos seguintes argumentos: “a supremacia da Constituição Federal sobre a Constituição do Estado (...) não impede o exercício do ente federado na atividade criadora do constituinte estadual”;<sup>12</sup> sustentou a “razoabilidade da norma impugnada”,<sup>13</sup> e, ao final, aduziu que com esses argumentos cumpria o que determinava a decisão da Questão de Ordem da ADIn 72-ES.<sup>14</sup>

O relator, depois de transcrever parte do parecer oferecido pela Procuradoria-Geral da República, aduziu, concordando com o mencionado parecer, o seguinte:

---

de plebiscito para instituição de regiões metropolitanas, no caso, no estado do Espírito Santo. Eis o teor de sua ementa: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Espírito Santo, art. 216, § 1º, consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. 3. Impugnação em face do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Previsão de plebiscito, para inteirar-se o processo legislativo estadual, em se tratando de criação ou fusão de municípios, ‘ut’ art. 18, § 4º, da Lei Magna federal, não, porém, quando se cuida da criação de regiões metropolitanas. 4. Relevância dos fundamentos da inicial e ‘periculum in mora’ caracterizados. Cautelar deferida, para suspender, ‘ex nunc’, a vigência do § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo. 5. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. Declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo”. Essa ação, com conteúdo análogo ao da ADI 1841-9/RJ, será avaliada no corpo do trabalho.

<sup>12</sup> De acordo com o mencionado parecer, neste ponto, o Estado-membro, na elaboração de sua constituição “pode (...) ampliar certos direitos e prerrogativas dos municípios, mas em hipótese alguma poderá restringir o que consta do texto constitucional federal”.

<sup>13</sup> Neste sentido, o advogado-geral da União asseverou, com propriedade, que “sendo o Município entidade jurídica de direito público interno (...), não parece racional, (...), deixar de ser formulada consulta à Câmara Municipal sobre o seu interesse em participar de ‘uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião’, como estabelece o dispositivo questionado, porquanto, a teor do preceituado nos artigos 29 a 31 do Estatuto Supremo, dedicados à atuação municipal, é ampla a sua prerrogativa política na administração das matérias de seu peculiar interesse”.

<sup>14</sup> A Questão de Ordem na ADIn 72-1/ES tem a seguinte ementa: “Ação direta de inconstitucionalidade. Advogado-geral da União: Indeclinabilidade da defesa da lei ou ato normativo impugnado (CF, art. 103, §3º). Erigido curador da presunção de constitucionalidade da lei, ao Advogado-Geral da União, ou quem lhe faça às vezes, não cabe admitir a invalidez da norma impugnada, incumbindo-lhe, sim, para satisfazer requisito de validade do processo da ação direta, promover-lhe a defesa, veiculando os argumentos disponíveis”.

Correto o parecer.

A Constituição Federal, no § 3º do art. 25, comete aos Estados-membros competência para instituir, mediante lei complementar, “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, (...)”. Verifica-se, pois, que a Constituição Federal, (...), nada mais exige do que a lei complementar estadual para a instituição de regiões metropolitanas, (...). A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, entretanto, foi além do que dispõe a Constituição da República, sujeitando a criação dessas entidades à prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal, ou a participação de qualquer município em uma região metropolitana, (...), à prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal (...). Incorreu, pois, em inconstitucionalidade material.

Do exposto, julgo procedente a ação e declaro a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Em decisão unânime, a partir destes argumentos, o STF estabeleceu o entendimento, acima mencionado, de que “[a] instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual”.

A decisão, *concessa venia*, não enfrentou os argumentos apresentados pelo advogado-geral da União.

Vejamos a outra ADIn mencionada.

#### 4. Os argumentos jurídicos da ADIn 796-3/ES

A ADIn 796-3/ES envolveu dispositivo da Constituição do Estado do Espírito Santo, que submetia à consulta plebiscitária o processo para criação de regiões metropolitanas. Essa ADIn tem a seguinte ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Espírito Santo, art. 216, § 1º. Consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. 3. Impugnação em face do art. 25,

§3º, da Constituição Federal. Previsão de plebiscito, para inteirar-se o processo legislativo estadual, em se tratando de criação ou fusão de municípios, 'ut' art. 18, §4º, da Lei Magna federal, não, porém, quando se cuida da criação de regiões metropolitanas. 4. Relevância dos fundamentos da inicial e 'periculum em mora' caracterizados. Cautelar deferida, para suspender, 'ex nunc', a vigência do §1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo. 5. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. Declarada a inconstitucionalidade do §1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

O relator da ADIn, ministro Neri da Silveira, em seu relatório sintetizou os argumentos deduzidos pela Procuradoria-Geral da República, apresentando um extrato da inicial da mencionada ação constitucional. Nessa manifestação o autor aduzia o seguinte:

(...) embora tenha adotado alguns institutos da democracia semidireta, nossa Lei Fundamental consagrou o sistema representativo como princípio geral e dessa consagração, como salienta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "decorre uma importante consequência: não tolera a Constituição a participação direta do povo no Governo propriamente dito salvo nos casos em que expressamente o prevê. Veda, portanto, as consultas populares como o 'referendum' ou o plebiscito se destinados a integrar o processo decisório político-governamental" (*Comentários à Constituição brasileira*, 1972, v. I. p. 54).

O princípio representativo é um daqueles princípios estabelecidos, ou seja, de observância indeclinável pelos Estados, tanto para adotá-los, reproduzindo-os, como para respeitá-los, por abstenção de ato abusivo (cf. Raul Machado Horta, *Autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro*, 1964, p. 234). Ao erigir a consulta plebiscitária em condição para a instituição de regiões metropolitanas, a Carta Estadual afrontou a regra do § 3º do art. 25 da Constituição Federal, (...).

É fácil perceber, com a transcrição dessa parte da manifestação da Procuradoria-Geral da República, que a base da argumentação foi o alcance do sistema representativo "consagrado" no texto constitucional.

De acordo com a argumentação, e na linha da lição do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, como indicado, os casos de participação direta do povo estariam estabelecidos taxativamente na Constituição.

A Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo não prestou informações solicitadas pelo relator e na defesa da constitucionalidade a Advocacia-Geral da União se limitou a “invocar o art. 11, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,<sup>15</sup> (...), bem assim o art. 25” da Constituição, “propugna[ndo] pela improcedência da ação”.

A defesa da constitucionalidade do ato, com isto, não teve a mesma profundidade argumentativa que mereceu a norma da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e que, como apontado, foi objeto da ADIn 1.841-9/RJ.

Antes de enfrentar o mérito, o relator fez transcrição de parte de seu voto no julgamento da medida cautelar deferida na mesma ação. Eis o que transcreveu:

(...) Não são as regiões metropolitanas, entretanto, entes políticos, nem sua criação há de depender de prévia aprovação em plebiscito, assim como a Constituição prevê, em seu art. 18, § 4º, ao estipular que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios “preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em lei complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas”. As regiões metropolitanas não representam, outrossim, fusão ou incorporação de Municípios, mas são criadas, por lei complementar estadual, segundo o § 3º do art. 26, da Lei Maior, “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Quanto à exigência do plebiscito, bem anotou a inicial, às fls. 3:

O princípio representativo é um daqueles princípios estabelecidos, ou seja, de observância indeclinável pelos Estados, tanto para adotá-los, reproduzindo-os, como para respeitá-los, por abstenção de ato abusivo (cf. Raul Machado Horta. *Autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro*, 1964, p. 234).

---

<sup>15</sup> O art. 11 do ADCT tem a seguinte redação: Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

A Constituição prevê o plebiscito como exigência para inteirar-se o processo legislativo estadual, em se cuidando de criação ou fusão de municípios, a teor do art. 18, § 4º, da Lei Magna de 1988.

Não é possível deixar de considerar relevante a fundamentação da inicial, quanto à inviabilidade de o Estado estabelecer, em sua Constituição, exigência nova, relativa ao processo legislativo a desenvolver-se no âmbito de sua competência, previsto na Constituição Federal, qual sucede com a criação de regiões metropolitanas, de acordo com o art. 25, § 3º, onde se prevê a criação de regiões metropolitanas, pelo Estado, mediante lei complementar, sem o prévio requisito da aprovação em consulta plebiscitária, assim como o faz quanto à criação ou fusão de Municípios, pelos Estados, em lei local.

Percebe-se, nessa argumentação, que a fundamentação da decisão de inconstitucionalidade da norma da Constituição estadual que previa a realização de plebiscito foi a ideia de que os estados não poderiam estabelecer “exigência nova, relativa ao processo legislativo a desenvolver-se no âmbito de sua competência”, como é o caso da instituição das regiões metropolitanas.

Após as considerações acima, o relator passou a enfrentar as condicionantes para estruturação das regiões metropolitanas. Eis seu voto:

Disciplinado no §3º do art. 25, da Constituição Federal, como está, o procedimento de criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para os fins indicados no referido artigo, mediante lei complementar estadual, questiona-se, efetivamente, na presente ação, a regra local que condiciona a criação dessas regiões de fins administrativos comuns — as quais não se revestem de personalidade jurídica autônoma ad instar dos entes federados —, a prévia aprovação em consulta plebiscitária às populações interessadas. Indaga-se, pois, se o processo legislativo de criação dessas regiões administrativas é tão só o previsto na Constituição Federal (art. 25, §3º), mediante lei complementar estadual, ou se o Estado-membro pode torná-lo complexo, com a conjugação do sistema representativo, por via da Assembleia Legislativa, que elabora a lei complementar, submetida à sanção governamental, e a exigência de prévia manifestação plebiscitária das populações diretamente interessadas.

É certo que a Constituição Federal, no art. 14, estipula:

Art. 14 — A soberania popular será exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I — plebiscito;
- II — referendo;
- III — iniciativa popular.

De outra parte, a Constituição, no art. 59, estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de:

- I — emendas à Constituição;
- II — leis complementares;
- III — leis ordinárias;
- IV — leis delegadas;
- V — medidas provisórias;
- VI — decretos legislativos;
- VII — resoluções.

No que concerne às leis complementares e ordinárias, está no art. 61, que a iniciativa cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição, dispondo o § 2º do mesmo artigo, *verbis*: “iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Quanto às leis complementares, serão aprovadas por maioria absoluta, a teor do art. 69 da Lei Maior.

Pois bem, no que respeita à criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios, a Constituição vigente, na linha de tradição proveniente de Cartas Políticas anteriores, previu a lei estadual e a dependência de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações interessadas (art. 18, § 4º, na redação original) e desde a Emenda Constitucional nº 15/1996, “às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”.

No § 3º do mesmo art. 18, a Constituição prevê, de referência à incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados, “para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais”, “a aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar”.

Ora, relativamente à instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, aos fins previstos no art. 25, § 3º, da Constituição, norma inserida no capítulo sobre os Estados Federados, a Lei Magna da República não prevê consulta plebiscitária no respectivo processo. Bem de entender é que, sujeitos, de forma geral, os Estados-membros aos princípios da Constituição Federal, quanto ao processo legislativo e aos postulados regentes do sistema federal, disciplinada na Constituição da República a forma de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas pelo agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, não resta espaço, na execução dessa previsão constitucional, para os Estados-membros tornarem o procedimento diverso, de acordo com a vontade de cada uma das Unidades da Federação. Se cabe ter como saudável sempre a participação do povo no processo político, qual garantia de se vitalizarem as instituições democráticas, não menos certo é que, não se tratando, na espécie, de criar entes políticos federados novos, mas tão só de dispor sobre providências de interesse administrativo regional, o instrumento da representação popular, assim como consignado na Constituição, por via do processo da lei complementar aprovada pela maioria absoluta da Assembleia Legislativa, é bastante, qual quis o constituinte originário, não sendo, assim, de dar guarida a regras locais criadoras, no ponto, de procedimento complexo não desejado pela Constituição Federal.

Do exposto, julgo procedente a ação e declaro inconstitucionalidade do § 1º do art. 216, da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Tal decisão, que teve resultado semelhante ao da ADIn 1,841-9/RJ, reconheceu “por votação unânime, (...) procedente a ação (...) e declarou a inconstitucionalidade do § 1º do art. 216 da Constituição do Estado do Espírito Santo”.

Na linha do que se argumentava na própria inicial desta ação, a decisão, como se pode perceber, se limitou a discutir os contornos da representatividade e, em consequência, os casos de aplicação dos instrumentos de democracia direta.

Em face dessa circunstância, e considerando os próprios aspectos do federalismo adotado por nossa Constituição, sobretudo a autonomia dos municípios, temos elementos seguros para criticar as decisões proferidas nas duas ações diretas de inconstitucionalidade.

Mais do que poder tornar “complexo” o processo de implementação das regiões metropolitanas, os estados devem fazer isso, como adiante desenvolveremos, depois de construir o sentido de região metropolitana, em obséquio à relevante posição constitucional reconhecida aos municípios pela nova Constituição Federal.

## 5. O conceito de região metropolitana

Existem diferentes sentidos para o termo região metropolitana.

Em linhas gerais, podemos caracterizar a região metropolitana como um grande centro populacional, composto por várias cidades ou municípios e que se comportam, cultural e economicamente, como áreas locais integradas em uma área maior, estando tais áreas, por definição, submetidas a distintos poderes institucionais.

O sentido não se confunde com a ideia de conurbação, já que esta pressupõe o desaparecimento dos limites físicos entre as cidades que fazem parte do complexo urbano. Ao contrário, a região metropolitana não é sempre e necessariamente uma região conurbada, já que as cidades que dela fazem parte podem preservar seus limites físicos, ou seja, podem manter intactas e separadas suas áreas urbanas, preservando entre si áreas rurais perfeitamente delimitadas.

Os autores que estudam o processo urbano costumam ressaltar a necessária integração entre as áreas que dão origem à região metropolitana.

De fato, as cidades que formam uma região metropolitana possuem um alto grau de integração entre si, tanto na área econômica, como na área política ou cultural.

Conceito distinto é o de megalópole, que envolve uma região formada por diversas regiões metropolitanas que se encontram localizadas próximas entre si.

Utilizando os conceitos anteriores, de conurbação e região metropolitana, podemos associar a megalópole ao processo de conurbação de duas ou mais metrópoles ou regiões metropolitanas.

Mencionando o processo de institucionalização destas regiões, José Afonso da Silva aduz o seguinte:

A região metropolitana, no Brasil, é, (...), um conceito jurídico, já que assim se reputará a conurbação instituída nos termos do art. 164 da Constituição Federal. Isso não excluí, claro está, antes pressupõe, a existência do fenômeno como fato econômico, social, urbanístico. Mas, sob esses aspectos, o fenômeno é inorgânico, empírico, problemático, ao passo que, definido juridicamente, toma forma, persegue organização, institucionaliza-se.<sup>16</sup>

Essa institucionalização se torna possível com a previsão constitucional da criação da região metropolitana. Como diz o mesmo doutrinador, a Constituição “[d]á as bases para seu estabelecimento”.

Numa interessante associação da instituição dessas regiões com a teoria ou “doutrina das quatro causas”, o autor ainda consigna que

Os tomistas encontram nesse dispositivo [o artigo 25, § 3º da Constituição Federal] bom enunciado para a aplicação da doutrina das quatro causas, dizendo que a causa eficiente das regiões metropolitanas só pode ser o Estado, porque só este pode estabelecê-las; a causa formal será a lei complementar, porque esta é a forma legal, única que a União está autorizada a utilizar para estabelecer as regiões metropolitanas; a causa material se manifesta nos elementos de que se constituem as regiões metropolitanas, ou seja: um conjunto de Municípios (dois ou mais), integrantes do mesmo agrupamento limítrofe; a causa final, que se realiza na finalidade para a qual as regiões serão estabelecidas: a execução de funções públicas de interesse comum. (...).<sup>17</sup>

É evidente que a questão urbanística é relevante, já que só ela justifica a própria institucionalização das regiões metropolitanas.

O ponto, e este é o objetivo do presente trabalho, é que não é razoável, nem jurídica nem muito menos urbanisticamente, o entendimento de que bastaria a lei complementar estadual para a instituição da região metropolitana.

---

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 140-141.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 141.

É importante envolver, neste procedimento de institucionalização da região metropolitana, os municípios atingidos, já que eles, mais do que simplesmente afetados pela instituição da região, têm suas atribuições legais profundamente alteradas com esse processo.

De fato, como destaca José Afonso da Silva, “funções públicas de interesse comum”<sup>18</sup> assumem uma conformação jurídica distinta e isto afeta a distribuição constitucional de competências e atribuições.

Só tal circunstância já exigiria a participação ativa dos municípios afetados no processo de institucionalização destas regiões.

Neste sentido, vale transcrever, como também faz o mencionado doutrinador, parte do parecer apresentado como justificativa para a proposta de emenda constitucional de autoria do então senador Eurico Rezende e que teria dado a redação final ao § 10 do artigo 157 da Constituição de 1967. Como transcreve Silva:

As regiões metropolitanas constituem (...) uma realidade urbanística que não pode ser desconhecida das administrações modernas, nem omitida no planejamento regional. Por regiões metropolitanas entendem-se aqueles municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os municípios da região, na proporção de seus recursos, (...) a emenda propõe um reconhecimento constitucional dessa realidade, possibilitando a unificação dos serviços intermunicipais de regiões metropolitanas (...).<sup>19</sup>

Esta é uma observação que não se limita ao objeto da mencionada emenda constitucional.

Como já afirmado, não se pode excluir, até pelas implicações financeiras que a institucionalização das regiões metropolitanas provocam, os entes federativos mais afetados por elas, ou seja, os municípios.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 142-143.

## 6. O papel da União

A União, no sistema constitucional anterior, era a principal entidade federativa responsável pela instituição das regiões metropolitanas.

A Constituição Federal de 1988 deu novo tratamento à questão, transferindo essa atribuição aos Estados-membros.

Pode parecer que a União Federal não tenha mais nenhum tipo de envolvimento com o processo de gerenciamento das regiões metropolitanas, mas isso não pode ser tido como verdadeiro. O envolvimento da União nessa questão, de fato, pode ser demonstrado com alguns dispositivos do próprio texto constitucional. Eis, neste sentido, o que determina o art. 43 da Constituição:

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.

§ 1º — Lei complementar disporá sobre:

I — as condições para integração de regiões em desenvolvimento;  
II — a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º — Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I — igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;  
II — juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;  
III — isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;  
IV — prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º — Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Esses dispositivos constitucionais indicam a importância das normas sobre as regiões metropolitanas e demonstram, como já assinalamos, a complexidade que tem o tema.

## 7. O reconhecimento da autonomia municipal

As disposições constitucionais dos arts. 1º, *caput*; 18, *caput*; 29; 30 e 34, VII, alínea c, fundamentam a teoria de que a Constituição Federal atribui aos municípios do país o “*status* de entidades componentes da República (...) fomentando-lhes a autonomia política”, como diz Bulos.<sup>20</sup>

Essa teoria tem efeitos concretos, que nossa melhor doutrina relaciona.

Bulos, por exemplo, chega a dizer o seguinte: “Ao lado das capacidades de autogoverno, autoadministração e autolegislação que já possuíam, o constituinte de 1988 conferiu-lhes [aos Municípios] a capacidade de auto-organização (...)”.<sup>21</sup>

Essa última capacidade, a de auto-organização, de todas é a que é mais atingida pela limitação promovida pela ADIn 1.841-9/RJ, ao vincular a estruturação das regiões metropolitanas à vontade exclusiva dos estados.

Vejamos, por isto mesmo, o sentido atribuído pela doutrina a essa capacidade.

Eis o que leciona Bulos:

Capacidade de auto-organização — resulta na autonomia organizatória, que é o poder de criar lei orgânica própria, observado o modelo federal, insculpido na Carta Magna. A autonomia organizatória é uma autonomia normativa. Sem embargo, a grande mensagem que a autonomia organizatória incute em nossa mente é a seguinte: os Estados-Membros, ao contrário do regime passado, não têm ingerência sobre os Municípios. Eles podem organizar, estabelecer competências ou ditar suas estruturas, sem a chancela dos governos estaduais. Trata-se, pois, do reflexo da capacidade organizatória do Município. [E aí se destacam as exceções:] Ela limitou a ação estadual, que só pode influir

<sup>20</sup> Bulos, *Curso de direito constitucional*, op. cit., p. 918.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 918. Para o mencionado autor, “Capacidade de autogoverno” “revela a autonomia governamental ou política, pela qual ocorre a eletividade” de seus representantes políticos; “capacidade de autoadministração” importaria na “autonomia administrativa ou gerencial, que se delinea mediante a prestação e manutenção de serviços locais, bem como o controle do orçamento municipal, (...)”; “capacidade de autolegislação”, por seu turno, se referiria “à autonomia legislativa, que consiste na edição de normas gerais, cogentes, impessoais e abstratas, pelo desempenho da competência legislativa municipal”, abrindo “espaço reservado para o Município possuir regras próprias, sem a intromissão indevida de outros diplomas legislativos”; e, finalmente, no que nos interessa mais de perto, a “capacidade de auto-organização”, que, pela relação direta com a tese que aqui sustentamos, desenvolvemos no próprio texto.

em assuntos estritamente específicos, como nas hipóteses de criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios (CF, art. 18, §4º) e intervenção (CF, arts. 35 e 36). Note-se que em ambos os exemplos há preceitos taxativos para autorizar a ingerência, do contrário seriam inaceitáveis. É que a autonomia organizatória pôs fim à velha prática de se remeter aos Estados a missão de criar e organizar os seus Municípios, conferindo-lhes, apenas, as capacidades de autogoverno, auto-administração e autolegislação, sem dar-lhes, no entanto, o poder de organizarem-se por si próprios.<sup>22</sup>

Na medida cautelar deferida nos autos da ADIn 2.112-5/RJ, que discutia limites para a auto-organização dos municípios, o relator Sepúlveda Pertence teve ocasião de dissertar, tratando exatamente da conformação constitucional dos municípios, o seguinte:

(...) III. Município: sentido da submissão de sua Lei Orgânica a princípios estabelecidos na Constituição do Estado.

1. Dar alcance irrestrito à alusão, no art. 29, caput, CF, à observância devida pelas leis orgânicas municipais aos princípios estabelecidos na Constituição do Estado, traduz condenável misoneísmo constitucional, que faz abstração de dois dados novos e incontornáveis do trato do Município da Lei fundamental de 1988: explicitar o seu caráter de “entidade infraestatal rígida” e, em consequência, outorgar-lhe o poder de auto-organização, substantivado, no art. 29, pelo votar a própria lei orgânica.

2. É mais que bastante ao juízo liminar sobre o pedido cautelar a aparente evidência de que em tudo quanto, nos diversos incisos do art. 29, a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contêm remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) — a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar.

Aí encontramos base mais sustentável para a tese que o Supremo deveria ter adotado na condução das decisões das outras duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

---

<sup>22</sup> Ibid., p. 918-919.

De fato, como desenvolveu o ministro Sepúlveda Pertence no texto de seu voto, citando obra doutrinária de Carlos Sundfeld,<sup>23</sup>

(...) 34. A lei orgânica municipal deve respeito não só aos princípios constitucionais, como também aos princípios da Constituição do respectivo Estado, nos termos do artigo 29 da Constituição.

Os princípios estaduais a serem observados são exclusivamente os princípios de organização adotados pelo constituinte regional para estruturar os Poderes do Estado, não quaisquer princípios (ou regras) inseridos na Constituição Estadual. O sentido do artigo 29, nesse passo, é apenas garantir a adoção, em todos os níveis da federação, do modelo estrutural que a Constituição Nacional traçou para a União e que também o Estado está jungido a respeitar (art. 25); não há qualquer diminuição da autonomia municipal.

35. Os Municípios têm, por outorga constitucional, uma esfera impenetrável e irredutível de competências, cujo exercício não pode, a nenhum título, ser condicionado ou restringido pela Constituição Estadual. Nessa esfera inclui-se a auto-organização (através da lei orgânica), a edição de leis sobre assuntos de interesse local (leis comuns) e sua aplicação (através de atos da Administração).

Portanto, não teria cabimento a pretensão do Estado-membro absorver parcelas de atribuições normativas municipais, exercendo-as por via de comandos inseridos na Carta Estadual.

36. Não se alegue, para contraditar o afirmado, ser o Município uma pessoa infraestadual.

Tal ideia não é nem nunca foi jurídica, mas apenas geográfica. O Município, analisado desse ângulo, é efetivamente parte do Estado-membro, (...). Já sob um prisma jurídico, Municípios e Estados nada mais são que conjuntos independentes de normas jurídicas cujo nascedouro é o mesmo: a Constituição Nacional. A ordem jurídica municipal não deve sua existência à ordem jurídica estadual; logo uma não é subordinada à outra. Ao contrário, ambas se submetem a uma mesma ordem jurídica (a Carta Constitucional da República) a qual devem igual obediência. Advém daí a consequência de as duas ordens jurídicas (estadual e

---

<sup>23</sup> De acordo com o voto, a obra deste autor é o artigo "Regime constitucional do município", publicado na *Revista da PGESP*, n. 34, p. 45-68, dez. 1990.

municipal) relacionarem-se nos estritos limites constitucionais, só interferindo uma na outra pelos meios e para os fins previstos na Constituição.

37. O Constituinte Estadual não está titulado a impor padrões de conduta aos entes locais, mas tão somente a definir a organização dos Poderes Estaduais.

Tanto é assim que, quando o Constituinte Nacional quis submeter a organização do Município a certas regras a serem editadas pelo Constituinte Estadual, disse-o expressamente. Consulte-se o art. 29, inciso VII, mandando aplicar aos vereadores as normas sobre proibições e incompatibilidades dos deputados estaduais. Ele é a demonstração definitiva de que a Constituição Estadual não tem poderes normativos em relação aos Municípios, (...).

38. A interferência específica da Constituição Estadual na lei orgânica municipal é, em consequência, ínfima. A Carta do Estado deve obediência aos princípios do Texto Nacional (art. 25, *caput*), de modo que os princípios daquela não serão (ao menos no essencial) diversos dos princípios deste.

Admite-se apenas que a lei orgânica deva atentar para as normas estaduais que, aplicando os princípios nacionais, precisem o seu sentido. É o exemplo da separação de poderes.

Eis aí uma baliza razoável para definir o campo de interferência da vontade dos estados na vontade de seus municípios: os princípios e dispositivos constantes da Constituição Federal.

Com base exatamente nesta análise, o ministro Sepúlveda Pertence, depois de transcrever as considerações de Sundfeld, aduz o seguinte:

Ainda que não se queira tomar compromissos definitivos com a visão do ilustrado publicista, (...) ela parece a mais adequada a conjugar a letra do art. 29 CF com a evidência de que a Constituição de 1988 não mais permite — sob pena de esvaziar o status que conferiu ao Município a partir do seu art. 1º — a sua subordinação, sem fronteiras nem condições, a quanto entenda de impor-lhe a Constituição do Estado.

Assim, o Estado não pode, sem que isto esteja inserido no texto da Constituição Federal, alterar os parâmetros fixados para a autonomia dos

municípios, o que impede interpretação de que somente uma decisão estadual é suficiente para instituir as regiões metropolitanas.

Tratando do poder de auto-organização, também reconhecido constitucionalmente aos municípios pela nova estrutura constitucional, Sepúlveda Pertence, na decisão da ADIn 2.112, acima mencionada, ainda assentou que

De qualquer sorte, parece evidente que — onde, nos diversos incisos do art. 29, a Constituição da República fixou ela mesma os parâmetros limitadores do poder de auto-organização dos Municípios e excetuados apenas aqueles que contém remissão expressa ao direito estadual (art. 29, VI, IX e X) — a Constituição do Estado não os poderá abrandar nem agravar: é mais que o bastante para esse juízo liminar.

É o mesmo que sustentamos para os casos em que em jogo estiverem os limites da autonomia municipal.

## 8. Considerações finais

A Constituição, bem se sabe, não se interpreta em tiras. Ao revés, cumpre ao intérprete e ao operador do direito velarem para que, ao discernir o conteúdo do Texto Magno, nenhum dos bens postos sob a sua cura seja relegado a plano subalterno.

A Constituição de 1988, ao dispor sobre o regime federativo brasileiro, inovou ao atribuir aos municípios a condição de entes federados. Ao fazê-lo, atribuindo-lhes, inclusive, competências material e legislativa, integrou-os ao halo de proteção cuidado no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, em ordem a não se admitir sequer a discussão de projetos de lei que tendam a enfraquecer o sistema federativo conformado na Carta.

Bem se vê, então, que qualquer postura ou medida governamental que ostente potencialidade para alterar, de forma detrimetosa, a autonomia dos entes que integram a federação somente se legitima se balizada pelos termos da própria Constituição. Em outros termos, nem a União e tampouco os estados, entes federados que são, podem editar atos normativos que repercutam negativamente na autonomia dos municípios, sob pena de se conferir aos primeiros poderes para alterar o sistema federativo desenhado pela própria Constituição.

Só a própria Constituição Federal, neste aspecto, pode fixar os “parâmetros limitadores” desta autonomia, de modo que nem a Constituição Estadual e nem muito menos lei de outra natureza editada pelo Estado pode “abrandar” ou “agravar” o exercício dessa autonomia. Admitir para os estados, entes federados que são, a possibilidade de enfraquecer o espectro da autonomia dos municípios que se encontram dentro de sua conformação geográfica é, em última análise, estabelecer uma relação de hierarquia entre esses dois entes, hierarquia esta francamente não querida nem muito menos desejada pela Constituição, a qual cuidou de fixar de forma clara e precisa o plexo de competências de cada um dos entes federativos.

É preciso, então, trabalharmos a alteração dos efeitos promovidos no sistema jurídico pela promulgação das decisões conditas nas ADIns do Rio de Janeiro (ADI 1841-9/RJ) e a do Espírito Santo (ADI 796-3/ES), sob pena de transformarmos nossos municípios em fantoches dos interesses dos estados, aviltando-se o próprio texto da Constituição da República.

## Referências

- AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BULOS, Uadi Lammego, *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1997.
- STF. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor](http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor)>.
- SUNDFELD, Carlos. Regime Constitucional do Município. *Revista da PGESP*, n. 34, p. 45-68, dez. 1990.
- TEMER, Michel, *Elementos de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.