

# AUTONOMIA MUNICIPAL E ESTATUTO DA METRÓPOLE. SIGNIFICADOS

Lucíola Maria de Aquino Cabral<sup>1</sup>

## Introdução

A discussão acerca do conteúdo da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que dispõe sobre o Estatuto da Metrópole e altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade e que regulamenta a política urbana no país, não pode ser feita a margem ou com exclusão do tema “autonomia municipal”.

Vale registrar, no entanto, que o tema em questão, isto é, a autonomia municipal, foi objeto de ampla análise durante o julgamento da ADI 1842/2013 - RJ, promovida pelo PDT contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto nº 24.631/1998, todos

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito Constitucional (UNIFOR – Fortaleza), Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais (UMSA, Buenos Aires), Mestre em Direito Constitucional (UNIFOR – Fortaleza), Especialista em Direito Público (UFC – Fortaleza), Procuradora do Município de Fortaleza e membro do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública - IBAP.

do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro, notadamente a titularidade dos serviços de abastecimento e distribuição de água e esgoto, ou seja, saneamento ambiental.

Não há dúvida que o Estatuto da MetrÓpole cria novos conceitos e institutos jurídicos e, em certa medida, extrapola a finalidade a que se propõe.

Em sua justificativa, o Dep. Walter Feldman, proponente do Estatuto da MetrÓpole, destaca o seguinte:

Assim, é urgente que uma complementação, voltada para a regulamentação do universo das unidades regionais, de características essencialmente urbanas, dote o País de uma normatização que, de forma dinâmica e continuada, uniformize, articule e organize a ação dos entes federativos naqueles territórios em que funções de interesse comum tenham de ser necessariamente compartilhadas.

De pronto surgem duas indagações. **Em primeiro é necessário esclarecer em que consistem as chamadas *funções de interesse comum e, em segundo, justificar porque deverão estas ser necessariamente compartilhadas.***

Tais questões me parecem constituir o cerne da discussão. Todavia, deve-se acrescentar um terceiro, a saber, a forma de organização do Estado brasileiro, haja vista que para efeito de um estudo jurídico *não é possível desconsiderar o fato de que o Brasil caracteriza-se como uma república federativa. Considerando-se, portanto, que a Constituição de 1988 deixou claramente consignado que o Estado brasileiro é uma federação, entende-se que o legislador infra-constitucional encontra-se vinculado em sua atividade nos exatos limites do texto constitucional.*

# 1 A Federação no Brasil

Como é sabido, as várias fases políticas identificadas pela historiografia brasileira registram três grandes períodos: colônia, império e república. Contudo, o tema concernente à inclusão do município no constitucionalismo brasileiro ajuda a explicitar as raízes históricas do que se pode chamar de **movimento municipalista**, marcado pelo conflito entre a centralização e descentralização do poder, aqui referido a questões periféricas, como, por exemplo, a autonomia das localidades e a própria forma do Estado brasileiro, bem como as relações entre este e a sociedade.

A análise histórica sobre a concepção de uma federação, embora pontual neste estudo, tem por finalidade alertar o intérprete tanto para as limitações de ordem constitucional estabelecidas por meio da técnica da repartição de competências, como para o próprio funcionamento do sistema federativo brasileiro.

A ideia de federação foi trazida para o direito brasileiro através do movimento republicano que, imbuído do desejo de romper com as antigas instituições parlamentares do Império, transplantou para a realidade brasileira um sistema político no qual o Chefe do Executivo, que é ao mesmo tempo Chefe de Estado e Chefe de Governo, concentra, na prática, maiores poderes que o próprio Imperador. Consoante Wilba Bernardes,<sup>2</sup> Rui Barbosa, um dos pais fundadores da Constituição de 1891, inspirou-se no modelo norte-americano para desenhar o federalismo brasileiro, cuja forma inicial se identifica com o tipo de federalismo dualista.

O estudo da evolução histórica das instituições nacionais evidencia que os primeiros republicanos incumbidos de modelar o sistema político do país não tinham nenhum conhecimento nem identificação com o sistema presidencialista de governo criado nos Estados

---

<sup>2</sup> BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p.206-207.

Unidos da América. A trajetória política dos líderes demonstrava, ao contrário, que eram parlamentaristas tradicionais, como se verificava claramente, já no Manifesto Republicano de 1870, cujo objetivo era perpetrar a mudança do sistema unitário para o sistema federativo de governo, sem, contudo, romper com a antiga tradição parlamentarista.

Observa-se, portanto, que o controle e limitação do poder estatal representavam uma garantia contra o absolutismo e a ditadura, na medida em que os três poderes, limitando-se reciprocamente, assegurariam o exercício da liberdade e o caráter democrático do Estado. A Constituição de 1891 transformou as antigas províncias em Estados, conferindo-lhes autonomia política e administrativa. A autonomia dos municípios foi prevista no art. 68, além disto, foram, ainda, asseguradas as liberdades democráticas, a harmonia e independência dos poderes, e eleições diretas para Presidente da República, com mandato de quatro anos, assim como a possibilidade de destituição do Chefe do Executivo, por prática de crime de responsabilidade, através do *impeachment*, figura acolhida pelo sistema presidencialista norte-americano e herdada do modelo anglo-saxão. Na realidade, as constituições brasileiras, desde 1891, tentam realçar a importância dos municípios. Todavia, a luta pela autonomia municipal persiste até hoje, embora a Constituição Federal brasileira de 1988 tenha conferido aos municípios status jurídico e político diferenciado.

Observa-se, porém, que os municípios brasileiros passaram por diferentes fases e que a luta pela autonomia municipal representa também o combate ao repúdio à excessiva centralização do poder. Negar a importância do papel dos municípios no contexto da nação brasileira é querer ignorar a importância das comunidades para a formação das cidades e que o município constitui instância intermediária entre o indivíduo e o Estado.

Cicco e Gonzaga entendem que desprezar a importância do município revela sintoma típico de uma ideologia liberal, que considera a sociedade como aglomerado mecânico de indivíduos postos

perante um Estado centralizador e, nesta perspectiva, não admite intermediários entre o indivíduo e o Estado Nacional.<sup>3</sup>

Santos assinala, no entanto, que a vida política municipal tem sido a escola prática da liberdade.<sup>4</sup> Acrescente-se que sem autonomia não há liberdade. O município permite a convivência próxima de vizinhos, inspira a formação de comunidades ligadas por sentimentos e identidades e permite a realização da democracia. O sentimento de cidadania, consoante Pérez-Luño,<sup>5</sup> constitui o nexó básico de pertencimento e participação em uma comunidade política. Por conseguinte, a atuação do governo local, no contexto do ordenamento federativo atual, está relacionada não somente a necessidade de afirmação de sua autonomia como forma de assegurar a realização de direitos fundamentais, mas também a consolidação desse sentimento. Complementando o que foi dito até aqui, vale salientar, com arrimo em Pérez-Luño,<sup>6</sup> que os direitos fundamentais constituem o fundamento de legitimidade do Estado de Direito e o conteúdo da cidadania.

## 2 Federalismo e Democracia

Os matizes para a construção de um novo sistema de governo tiveram suas bases no pensamento de John Locke (teoria do contrato social) e de Montesquieu (teoria da separação de poderes). A teoria do contrato social<sup>7</sup> foi decisiva para consolidar o sentimento de rup-

---

<sup>3</sup> CICCO, Cláudio de; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria geral do Estado e ciência política**. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 91.

<sup>4</sup> SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. **Comentários à Constituição Brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, Coleção História Constitucional Brasileira, 7, 2005, p. 660.

<sup>5</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Ciudadanía y definiciones. **Doxa: Cadernos de Filosofía del Derecho**, Edición electrónica Espagráfic, p. 68. Disponível em: <<http://publicaciones.ua.es/filespublici/pdf/02148676RD34580943.pdf>> Acesso em: 22 mar. 2012.

<sup>6</sup> *Ibid.*, 2012, p.21.

<sup>7</sup> Nota: De acordo com Locke, a natureza dotou a humanidade de certos direitos naturais, e os governos existem somente para proteger estes direitos, desse modo, o

tura dos colonos ingleses com a Grã Bretanha e propiciar a formação de uma proposta diferente de Estado, fundamentado na ideia de comunidade e criado com base no consenso para garantir os direitos dos cidadãos. A soberania dos Estados deveria ser respeitada, contudo, ao final dos debates sobre a criação do Estado federal, a soberania foi atribuída ao povo americano em seu conjunto, conforme assinala Paloma Campos:

Ao largo de la Convención de Filadelfia aparece, paulatinamente, la concepción de la soberanía que caracterizará posteriormente al pensamiento federal norteamericano. En un principio, la idea de soberanía es esgrimida sobre todo por los delegados de los Estados pequeños, celosos de perder su identidad en la nueva entidad que se estaba gestando. Para este sector de la Asamblea, respetar la soberanía de los Estados impone un tratamiento igual para todos los territorios integrados em la nueva organización, y sobre todo, negar que el futuro Congreso pueda aprobar leyes que vinculen directamente a los ciudadanos. Frente a esta opinión, los partidários de una mayor integración comenzaron poniendo limites a la soberanía de los Estados para, finalmente, atribuírsela al pueblo americano en su conjunto.<sup>8</sup>

O federalismo, portanto, surgiu como um modelo de não centralização ou, se preferir, de dispersão do poder estatal resultante da transformação da confederação das antigas colônias inglesas em Estados federados, materializado com a elaboração da Constituição norte-americana originada na Convenção de Filadélfia de 1787. Na base dessa construção repousa a ideia de república, sendo esta a

---

governo foi contratado para realizar esse contrato social com o povo, logicamente, fica compelido a agir nos restritos termos deste contrato. Se falhar, então o contrato terá sido violado e o povo poderá romper esta aliança com o governo e restabelecer seus direitos através de um novo pacto.

<sup>8</sup> CAMPOS, Paloma Biglino. **Federalismo de integración y de devolución**: El debate sobre la competencia. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 65.

grande inovação da Constituição americana, na medida em que por meio deste mecanismo seria possível conciliar os interesses antagônicos da sociedade, assim como proteger os interesses das minorias, inclusive a minoria mínima que é o indivíduo. Conforme salienta Viriato Marques,<sup>9</sup> o constitucionalismo federal está embasado no aprofundamento do conceito de república que significava para Madison a vitória de uma ideia nova sobre uma ideia arcaica de democracia direta e, além disto, representava a edificação de um Estado fundado na soberania popular, na supremacia das leis, na separação de poderes e no respeito às minorias.

Nas palavras de Madison,<sup>10</sup> existem duas considerações relevantes sobre o sistema federal norte-americano: a primeira é que, em uma república, todos os poderes devem ser submetidos à administração de um único governo; a segunda alude ao fato de ser de grande importância proteger não apenas uma parte da sociedade contra a opressão de suas leis, mas protegê-la da injustiça da outra parte, haja vista que necessariamente existirão diferentes classes de cidadãos. Nesse contexto, o Estado federal foi concebido como forma de governo

---

<sup>9</sup> MARQUES, Viriato-Soromenho. **A revolução federal**: filosofia política e debate constitucional na fundação dos E.U.A. Lisboa: Forum de Idéias, Edições Colibri, 2002, p. 48-49.

<sup>10</sup> MADISON, James. The federalist No. 51. The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments. **Independent Journal**, Wednesday, February 6, 1788. Disponível em: <<http://constitution.org/fed/federa51.htm>> Acesso em: 22 mar. 2012. “*First. In a single republic, all the power surrendered by the people is submitted to the administration of a single government; and the usurpations are guarded against by a division of the government into distinct and separate departments. In the compound republic of America, the power surrendered by the people is first divided between two distinct governments, and then the portion allotted to each subdivided among distinct and separate departments. Hence a double security arises to the rights of the people. The different governments will control each other, at the same time that each will be controlled by itself. Second. It is of great importance in a republic not only to guard the society against the oppression of its rulers, but to guard one part of the society against the injustice of the other part. Different interests necessarily exist in different classes of citizens. If a majority be united by a common interest, the rights of the minority will be insecure.*”

múltiplo, vale dizer, como fenômeno social capaz de promover, com maior eficiência, os valores inerentes ao pluralismo, conforme observou Croisat: “*El concepto de federalismo, desde esta perspectiva, afecta tan sólo a las ideas, los valores, las concepciones del mundo que expresan ‘una filosofía comprensiva de la diversidad en la unidad’*”.<sup>11</sup>

Ronald Watts explica que o federalismo combina unidade e pluralidade, na medida em que aceita, preserva e fomenta diferentes identidades dentro de uma união mais ampla. Segundo o autor, uma federação se caracteriza pelo fato de que nem o governo federal nem os governos das unidades federadas estão subordinados uns aos outros constitucionalmente, ou seja, cada esfera de governo possui um poder soberano definido pela Constituição e não por outra instância de governo, com autoridade para atuar diretamente sobre seus cidadãos no exercício de suas competências legislativas, executivas e tributárias, sendo eleito diretamente por seus cidadãos.<sup>12</sup>

A concepção de pluralidade mencionada acima se refere à diversidade, às diferenças encontradas entre os grupos sociais, sendo, por isso, associada à democracia. Enquanto valor social complexo, o pluralismo se baseia em quatro valores: autodeterminação, tolerância, integração e participação. Não se aproxima de desagregação, mas, sim, de uma unidade construída sobre a diversidade.<sup>13</sup>

Analisando-se a estrutura do Estado federal é possível identificar alguns pontos de maior relevância, tais como: a) o princípio federativo, através do qual o Estado federal assegura a divisão de poderes e exterioriza a unidade nacional; b) a manifestação da vontade política dos Estados membros na formatação da Federação através

---

<sup>11</sup> CROISAT, Maurice apud MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio federativo e mudança constitucional**: Limites e possibilidades na constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 32.

<sup>12</sup> WATTS, Ronald L. **Sistemas federales comparados**. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1999, p. 105.

<sup>13</sup> MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio Federativo e Mudança Constitucional**: Limites e Possibilidades na Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003, p. 33.



de um ato político (Constituição); c) distribuição de competências para determinar a forma de participação dos Estados-membros nas decisões de âmbito nacional.

As características do sistema federalista, contudo, variam de acordo com a concepção de cada autor. Por conseguinte, o estudo do Estado federal, no âmbito da Teoria Geral do federalismo, está relacionado à Teoria da Constituição e reside, precisamente, no controle de constitucionalidade de suas normas efetuado pelas Cortes Constitucionais, objetivando garantir o equilíbrio das competências estatuídas pela Constituição. Segundo a perspectiva em que é concebido, o Estado federal poderá apresentar características variadas, como destacam alguns autores estrangeiros citados por Baracho.<sup>14</sup>

De acordo com Daniel Elazar, os artigos contidos em “Os Federalistas” evidenciam questões críticas do pensamento político especialmente relacionado à combinação entre autogoverno e divisão de poder, enfatizando o citado autor, dentre outros, os seguintes princípios:

*The instrument through which people delegate powers to the several governments is the constitution of the whole, to which*

---

<sup>14</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 26. Nota: Sanchez Agesta, que entende que o Estado federal é simplesmente uma ampla forma de descentralização e de divisão territorial do poder, de caráter constitucional; Montes de Oca, que assevera que não é apenas a acumulação de atribuições do poder central que caracteriza a federação, mas a coexistência de autoridades centrais e centros seccionais de poder; Marcel Prelot, que entende que além de Estado unitário descentralizado, o Estado federal não é apenas um Estado complexo, mas Estado composto, que forma, como Karl Strupp, uma união de Direito Constitucional, por ocasião às uniões de Direito Internacional; Mouskheli, que diz que o que caracteriza essencialmente o Estado federal é a dualidade de aspectos que apresenta: em certas relações, aparece como Estado unitário, em outras apresenta-se como um agrupamento federativo de coletividades inferiores, descentralizadas e que fazem parte na formação da vontade do Estado, salientando ainda, que esse duplo caráter de Estado federal é determinado pela necessidade de realizar a união e não a unidade. No que diz respeito a sua estrutura, ressalta que uma das características principais desse sistema é a existência de duas Câmaras.

*they must consent and which is best adopted either through their direct action or through their representatives and which then becomes the supreme law of the land.*

[...]

*Republican checks and balances are vital for republican government because they provide ‘republican remedies for republican diseases’.*<sup>15</sup>

Nesta perspectiva, Carl Schmitt defende que o objetivo fundamental da federação consiste em assegurar a existência política de todos os seus membros, o que só se torna possível com a manutenção do equilíbrio dos poderes, como se verifica em seguida:

La Federación reconoce por finalidad el mantenimiento de la existencia política de todos sus miembros en el marco de la Federación. De aquí se sigue que la Constitución federal contiene en todo caso, incluso cuando no habla expresamente, una garantía de la existencia política de cada uno de los miembros, y, en efecto, garantiza la existencia de cada uno de los miembros frente a todos y de todos frente a cada uno y frente a todos juntos. Se garantiza, pues, dentro de la Federación el status quo político, en el sentido de la existencia política.<sup>16</sup>

A federação assegura a existência política dos entes que a compõem e a unidade do Estado, na medida em que mantém a integridade de seus territórios. Como explica o autor, a federação, externamente, protege seus membros contra o perigo de guerra e de todo

---

<sup>15</sup> ELAZAR, Daniel J. **The federalist**. Jerusalem Center for Public Affairs. Disponível em: <<http://www.jcpa.org/dje/articles/federalist.htm>> Acesso em: 23 mar. 2012. Tradução da autora: “O instrumento através do qual o povo delega poderes aos vários governos é a constituição do todo, ao qual eles devem consentir e que é melhor adotada tanto pela sua ação direta ou através de seus representantes e é o que se torna a lei suprema da terra. [...] Os freios e contrapesos da República são vitais para um governo republicano pois fornecem ‘remédios republicanos para doenças republicanas’”.

<sup>16</sup> SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**. Madrid: Alianza, 1996, p. 350.

ataque e, internamente, significa uma permanente pacificação.<sup>17</sup> A análise dos conceitos fundamentais da teoria da federação, segundo o citado autor, permite extrair, pelo menos, duas consequências:

I. Toda Federación tiene, como tal, una existencia política con un *ius belli* independiente. En cambio, la Federación no tiene un Poder constituyente propio, sino que se apoya en el pacto. Cualquer especie de competencia para revisar los postulados de la Federación no es, por eso, Poder constituyente.

II. Toda Federación, como tal, es sujeto, tanto de Derecho internacional como de Derecho político.<sup>18</sup>

Proudhon sustentava que todos os artigos de uma Constituição poderiam ser condensados em um único artigo, que seria, em resumo, aquele que diz respeito ao papel e a competência do grande funcionário chamado Estado.<sup>19</sup> Nesse sentido, as consequências apontadas por Carl Schmitt acerca do conceito de Estado Federal deixam

---

<sup>17</sup> Ibid., 1996, p. 350.

<sup>18</sup> Ibid., 1996, p. 360-361. Segundo o autor, a federação se torna sujeito de direito internacional independente em razão de deter o *ius belli*. Acrescenta-se ademais, que as relações entre a Federação e os Estados-membros que a compõem possuem natureza política e que a Federação se faz representar externamente porque é titular da soberania em razão da renúncia parcial dos Estados, como salientado em seguida: “1. Toda Federación tiene ya en sí la peculiaridad del sujeto independiente de Derecho internacional, porque toma sobre sí necesariamente un *ius belli*, y los Estados-miembros renuncian en todo o en parte a su *ius belli* en favor de la Federación. Esta renuncia no se hace en el vacío, sino en favor de la Federación. 2. Como sujeto de Derecho político, la Federación existe, porque es titular, frente a los Estados-miembros, de facultades jurídico-políticas propias, y las relaciones entre Federación y Estados-miembros tienen carácter de Derecho político. El status de cada uno de los Estados-miembros se encuentra cualificado de modo especial, no sólo hacia el exterior, por la condición de miembro y, por lo tanto, la pertenencia a la Federación tiene consecuencias inmediatas de Derecho político. No hay ninguna Federación que consista tan sólo en una relación externa de carácter internacional de los miembros. Basta con dos de aquellas instituciones esenciales a toda Federación para demostrar su condición de sujeto de Derecho político: la ejecución federal y la intervención federal.”

<sup>19</sup> PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001, p. 98.

claro que em sua formação três aspectos se sobressaem: i) a federação considerada em sua totalidade possui existência política independente e é precisamente isso que lhe confere poder para decidir sobre a guerra e a paz; ii) o Estado federal apoia-se no pacto federativo; iii) a existência de uma Constituição é um dado comum entre os Estados federais. Pode-se ressaltar, ademais, que as relações travadas entre a Federação e os Estados é uma relação de direito político, o que torna possível a intervenção da Federação nos Estados.

Todavia, como destaca Karl Doehring, o critério decisivo para caracterizar um Estado Federal, na concepção de Carl Schmitt, reside na resposta à pergunta sobre o *ius ad bellum*, haja vista que somente a federação pode decidir sobre a guerra e a paz.<sup>20</sup>

No Estado federal, a União detém o monopólio da representação política e da soberania, que possui caráter indivisível, constituindo sua característica fundamental. Contudo, o próprio conceito de soberania, não sendo unívoco entre os doutrinadores, suscita questionamentos relativos à forma de interação entre o Estado federal, ou poder central, e os demais Estados-membros, como poderes descentralizados. Esse tema, atualmente, ultrapassa as fronteiras nacionais, em face do surgimento de um novo tipo de organização no mundo globalizado, representada, por exemplo, pela comunidade europeia.

A limitação de poderes está presente na concepção de Estado federal e passa pela definição da relação estabelecida entre os poderes constituídos manifestados através da União Federal e os Estados membros. Conforme anota Baracho, a soberania confere personalidade jurídica de direito público à União enquanto a autonomia caracteriza os Estados membros como entidades federativas componentes, resultando daí que as competências atribuídas a estes entes

---

<sup>20</sup> DOEHRING, Karl. **Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 119-120. De acordo com Karl Doering, a ideia central de Carl Schmitt era a seguinte: Soberano é quem dispõe sobre a decisão definitiva, em especial quando se trata de um estado de exceção, no qual o estado de guerra pode e deve valer como tal.

são aquelas efetivamente marcadas, traçadas e apontadas pela Constituição.<sup>21</sup>

A formação de um Estado federal, por conseguinte, pressupõe distribuição espacial do poder político, distintas esferas de governo e repartição de competências, na forma estabelecida pela respectiva Constituição. Deve ser ressaltado, entretanto, que a construção de uma teoria geral do federalismo remete à noção de *soberania*, que é inerente à Teoria do Estado, da qual não é possível se afastar quando se pretende discorrer sobre ordenamento federativo. Como observa Celso Bastos, o princípio federativo permanece atual porque soube se adaptar e encontrar novos fundamentos: “O federalismo é, ainda em nossos dias, um princípio rector que encontra grande receptividade e ressonância na vida de muitos países. Ele não se desatualizou porque soube encontrar novos fundamentos em substituição àqueles que lhe deram origem”.<sup>22</sup>

Esse entendimento sintetiza o pensamento de Proudhon, para quem o sistema federativo é aplicável a todas as nações e em todas as épocas. Não há como refutar essa ideia, haja vista que o sistema federativo tem sido utilizado em vários países, precisamente por sua capacidade de se adaptar as mais diversas realidades.<sup>23</sup>

Não foi diferente no caso do Brasil. O federalismo adotado pelo constitucionalismo brasileiro difere do modelo clássico, tipo dual, repousando seus alicerces em três distintas esferas de poder. Observa-se

---

<sup>21</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 21.

<sup>22</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 246.

<sup>23</sup> PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001, p. 103. Nota: Proudhon afirma que o sistema federativo é aplicável a todas as nações e em todas as épocas, pois que a humanidade é progressiva em todas as suas gerações e em todas as suas raças, e que a política de federação, que e por excelência a política do progresso consiste em tratar cada população, no momento que se indicará, segundo um regime de autoridade e de diminuição da centralização, correspondente ao estado dos espíritos e dos costumes.

que a Constituição Federal brasileira de 1988 elegeu, no § 4º de seu art. 60, como princípios intocáveis, a forma federativa de Estado e a separação de poderes. A não centralização política promovida pelo federalismo decorre da aplicação da doutrina da separação de poderes, constituindo, assim, a base do sistema político brasileiro. A análise de cada tipo de Estado federal é que permitirá identificar suas características e avaliar a compatibilidade entre as normas contidas no texto constitucional e sua efetiva aplicação prática. Somente a partir da verificação destes dados será possível fazer um exame comparativo dos diferentes sistemas. É nesta perspectiva, portanto, que deve ser analisada a atual formatação do Estado Federal brasileiro.

É necessário que o federalismo brasileiro seja compreendido sob outra perspectiva, sob uma ótica que privilegie a participação de todos os entes políticos e lhes assegure condições igualitárias de atuação para que possam defender seus interesses e atender suas demandas. O caminho sugerido por Wilba Bernardes é a revisão da repartição de receitas com base em um federalismo assimétrico.<sup>24</sup> Esta opção poderá favorecer os municípios se os critérios estabelecidos considerarem suas particularidades e realidades distintas.

Pode-se, portanto, realçar com Ronald Watts<sup>25</sup> que dentre as características mais significativas dos processos de federalização, é possível destacar uma forte tendência à democracia, haja vista que tais processos pressupõem o consentimento voluntário dos cidadãos das unidades federadas, assim como a não centralização, ora considerada como princípio materializado por meio de vários centros de decisão política, a abertura política como forma de conduzir as negociações, o funcionamento de um sistema de controles internos para evitar a concentração de poder político e o respeito ao

---

<sup>24</sup> BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 257.

<sup>25</sup> WATTS, Ronald L. **Sistemas federales comparados**. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1999, p.107.

constitucionalismo, considerando-se que qualquer decisão governamental deriva sua autoridade da Constituição.

O modelo de federalismo brasileiro é politicamente assimétrico, na medida em que existe uma desigualdade inerente às condições culturais, econômicas e sociais do país, que demandam medidas niveladoras para correção. Esse nivelamento exige também o exercício pleno da autonomia dos municípios, aliado a outras medidas de incentivo ao desenvolvimento de sua economia.

### **3 Estatuto da Metrópole e o Modelo Brasileiro de Federação**

Não obstante o Estatuto da Metrópole tenha atraído tantos elogios de muitos simpatizantes, entendo que o legislador extrapolou suas atribuições relativamente a alguns pontos, invadindo esfera de competência municipal conforme se demonstrará adiante.

Se por um lado a norma tem o mérito de explicitar o que são “funções públicas de interesse comum”, na medida em que as define, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução destas funções, além de dispor sobre normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de “governança interfederativa”, criou também critérios para concessão de apoio da União a ações que envolvam “governança interfederativa” no campo do desenvolvimento urbano, por outro invade esfera de competência municipal quando, por exemplo, no § 3º, do art. 10, determina – ou seja – impõe a compatibilização do Plano Diretor com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

A Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, instituiu uma série de mecanismos com base em disposições do texto constitucional (incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal) examinados em seguida:

i) O inciso XX, do art. 21, da Constituição de 1988, confere competência a União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

ii) O inciso IX, do art. 23, da Constituição de 1988 estabelece as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

iii) O inciso I, do art. 24, da Constituição de 1988 estabelece competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

iv) O § 3º, do art. 25, da Constituição de 1988 estabelece que (caput - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição) e que 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;

v) O art. 182, da Constituição de 1988, estatui que:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.



Necessário destacar que a Lei em comento, Estatuto da Metrópole, prevê em seu art. 1º, como seus objetivos, o seguinte: (i) estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas; (ii) normas gerais sobre o plano de desenvolvimento integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e (iii) critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

No entanto, analisando-se o texto da lei em comento, é possível observar que o legislador foi muito além do que deveria, ou seja, extrapolou de suas atribuições e estabeleceu regras que violam preceitos constitucionais.

O primeiro ponto que merece destaque diz respeito a delimitação da norma contida no inciso XX, do art. 21, da Constituição de 1988.

Não há dúvida de que a União, nos termos do inciso XX, do art. 21, da Constituição de 1988, possui competência para instituir **diretrizes** para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Veja-se que a norma constitucional é clara ao se referir a diretrizes que, de fato e de direito, difere e muito de norma específica ou especial. O que se observa, porém, ainda que rapidamente, é que a lei em comento vai além do que permite a norma constitucional, na medida em que impõe a compatibilização do Plano Diretor com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado prevista no § 3º, do art. 10, estabelecendo, ainda, no § 4º, do citado art. 10, que o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado “será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do **caput** do art. 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual”.

Vale dizer que a Lei que aprovou o Plano Diretor será derrogada por uma instância administrativa e modificado por meio de lei complementar estadual, ressaltando-se que a instância colegiada referida no art. 8º, II, da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 possui caráter deliberativo e é constituída com representação da sociedade civil.

Entende-se que compete sim à União estabelecer Diretrizes Gerais, que nada mais são que normas gerais, em matéria urbanística, entretanto, compete ao Município sua execução, como o diz claramente a norma do art. 182, da Constituição de 1988. Nesse sentido, compete ao Município e não a União determinar a aplicação ou não de instrumentos de gestão urbanística. Tanto isto é verdade que os municípios brasileiros tiveram de proceder a inúmeras alterações em seus Planos Diretores, visando contemplar as normas fixadas pelo Estatuto da Cidade para inclusão de seus instrumentos em sua legislação.

Ademais, questões de ordem política e econômica vivenciadas pelos municípios não podem ser desconsideradas e resolvidas por meio de lei federal, ou seja, não é possível conceber e não é aceitável, que a União resolva tais problemas criando modelos de gestão metropolitana a pretexto de execução das funções públicas de interesse comum, sem respeitar as competências dos entes federados, mais especificamente dos municípios.

Não obstante a necessidade de se pensar em um modelo de federalismo realmente cooperativo, entende-se que o Estatuto da Metrópole poderá trazer insegurança jurídica para a implantação de eventuais projetos de interesse da municipalidade, prestando-se nestas situações não ao consenso, mas ao dissenso e ao acirramento de conflitos em prejuízo da população.

O segundo ponto que chama atenção está relacionado a norma do inciso IX, do art. 23, da Constituição de 1988, que estabelece as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. A norma é clara. Todavia, se por um lado as matérias elencadas na citada norma interessam a comunidade de um modo geral, tornando viável a inclusão no tema “interesse comum”, por outro, se verifica que mais uma vez o legislador constituinte não atentou para as questões que afetam as regiões metropolitanas, matéria cara ao federalismo de cooperação.

Ao destacar a natureza cooperativa do federalismo brasileiro, Bercovici ressalta a distinção entre funções de coordenação e de cooperação, relacionando-as às competências concorrentes e comuns.<sup>26</sup> A função de coordenação, segundo o autor, consiste em um modo diferente de atribuição e exercício conjunto de competências, no qual os integrantes da federação possuem relativa participação. Trata-se de procedimento no qual todos buscam um resultado comum, materializado através da técnica da repartição de competências concorrentes previstas no art. 24 da Constituição Federal de 1988.

A função de cooperação, por sua vez, requer a atuação conjunta dos entes federados, ou seja, todos devem exercer suas competências conjuntamente. Significa dizer que não há prevalência de nenhuma das esferas de poder sobre outra, resultando em responsabilidades igualmente comuns. O pressuposto da coordenação é a estreita interdependência que existe entre inúmeras matérias e programas de interesse comum, correspondendo, na prática, às chamadas competências comuns previstas no art. 23 da Constituição de 1988. O que caracteriza a cooperação é o fato de que embora a decisão seja conjunta, a execução dos atos ocorre individualmente, cada ente executa suas ações, podendo estas, entretanto, serem realizadas também conjuntamente.

Neste sentido deve ser compreendido o federalismo cooperativo, que tem como objetivo equilibrar a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional. Em termos fiscais, fundamenta-se na cooperação financeira que se desenvolve em virtude da necessidade de solidariedade federal por meio de políticas públicas conjuntas e de compensações das disparidades regionais.<sup>27</sup>

As desigualdades regionais e sociais é que geram a necessidade de se promover uma distribuição equânime de recursos, visando

---

<sup>26</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003, p. 151.

<sup>27</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Ob. cit.*, p. 157.

beneficiar os entes menos desenvolvidos e possibilitar igualdade de condições sociais para todos.

Isto revela a importância da distribuição de receitas entre os entes federados, cuja autonomia só é assegurada quando lhes são garantidos os recursos necessários à manutenção de seus encargos. Em estudo realizado sobre a região metropolitana de Salvador, antes de entrar em vigor a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Celina Souza<sup>28</sup> esclarece que:

Ações voltadas para a articulação de entes governamentais podem ser genericamente divididas em ações de cooperação e de coordenação. A distinção é importante dado que cada uma dessas ações requer desenhos institucionais diversos, embora ambas impliquem em barganha e negociação. A cooperação tende a manter a autonomia dos entes que dela participam e a coordenação tende a centralizar decisões, por requerer medidas “de cima para baixo”. No entanto, cooperação e coordenação podem ocorrer simultaneamente. O que varia é a ênfase dada a cada uma.

A citada autora alude, ainda, ao vazio institucional relacionados à governança metropolitana, os quais geram “constrangimentos de ordem tributária e institucional”, salientando, ainda, que estes constrangimentos, aliados ao legado deixado pelo período militar, bloqueiam as possibilidades de criação de mecanismos cooperativos e de coordenação dos territórios metropolitanos, realçando os efeitos desses bloqueios da seguinte maneira:

No caso do Brasil, as primeiras experiências voltadas para a institucionalização das regiões metropolitanas (RMs) foram de iniciativa do regime militar, que as concebeu de acordo com os próprios objetivos do regime, ou seja, centralização

---

<sup>28</sup> CARVALHO, IMM., and PEREIRA, GC., orgs. Como anda Salvador e sua região metropolitana [online]. 2nd. ed. rev. and enl. Salvador: EDUFBA, 2008. 228 p. ISBN 85-232-0393-1. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

e controle do território por parte do governo federal, que também caracterizou o desenho e a gestão das demais políticas públicas daquele período. Como argumentado anteriormente (Souza, 1985), o desenho institucional que guiou os primórdios da gestão metropolitana no Brasil deu ao governo federal grande domínio sobre os territórios mais dinâmicos do país, tanto do ponto de vista econômico como político. Desse desenho resultou a conformação da governança metropolitana dependente de recursos e de decisões federais, limitando a autonomia das esferas subnacionais, notadamente dos municípios que as integram, desconsiderando aspectos fundamentais das relações intergovernamentais e excluindo a possibilidade de construção de mecanismos de cooperação e dificultando a coordenação.

Embora o estudo citado acima tenha sido realizado antes de promulgado o Estatuto da Metrópole, as questões ali levantadas permanecem atuais, até porque não existem experiências no Brasil que possam comprovar o contrário. Será necessário aguardar um longo tempo para saber como se dará, na prática, o regime de coopera o desenhado pelo legislador.

O terceiro ponto está relacionado ao inciso I, do art. 24, da Constitui o de 1988 estabelece competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econ mico e urbanístico.

Esta norma estabelece a competência da União para legislar sobre Direito Urbanístico. Contudo, tal competência deverá ser exercida em caráter geral, vale dizer, a União deverá fixar normas gerais, nos termos da norma do art. 182 do texto constitucional, visando compatibilizá-las, haja vista que o legislador constituinte conferiu competência ao município para executar a política de desenvolvimento urbano, *conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das fun es sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

A conclusão   no sentido de que remanesce em favor do município parcela de atribui o para legislar sobre urbanismo, eis porque

é incorreto o entendimento no sentido de que a matéria urbanística pode ser tratada apenas pela União.

O quarto aspecto a ser destacado diz respeito a norma contida no § 3º, do art. 25, da Constituição de 1988, segundo o qual “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição” e que “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;”.

Com efeito, o tema “região metropolitana” tem sido pouco prestigiado no ordenamento jurídico brasileiro, talvez pelo ranço do autoritarismo impregnado desde seus primeiros passos. A matéria retorna agora tratada no Estatuto da MetrÓpole sem que tenham sido eliminados os dilemas e interferências existentes. Observa-se que a lei em comento preceitua no § 2º, do art. 1º, que na aplicação das disposições da referida lei serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas no Estatuto da Cidade. Isto chega a ser uma contradição, haja vista que o Estatuto da Cidade é efetivamente um instrumento para efetiva implementação de política urbana pelos municípios, ademais de ter introduzido formalmente no direito urbanístico, ou, direito da cidade, o conceito de cidade sustentável, privilegiando, ainda, a prática da democracia participativa.

Salienta-se, ademais, que o Estatuto da MetrÓpole criou a figura da gestão plena (art. 2º, III) e da governança interfederativa (art. 2º, IV). Logo adiante, no parágrafo único, do art. 3º, prescreve que “Estado e municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo **deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei**”. Mais adiante, no art. 14, está dito que “Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a

unidade territorial possui **gestão plena**, nos termos do inciso III, do caput do art. 2º desta Lei”<sup>29</sup>.

A expressão “gestão plena” parece ter sido retirada do Projeto de Lei nº 20 de 2007, de autoria do então Deputado Sr. Fernando Chucre, tratando-se de norma que regulamentaria o parcelamento do solo para fins urbanos e a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas. No Capítulo III do aludido Projeto de Lei - DO PROJETO DE PARCELAMENTO E DA LICENÇA URBANÍSTICA E AMBIENTAL INTEGRADA – mais precisamente no inciso XXVI, do art. 3º, consta a previsão de um sistema de “gestão plena”, conforme abaixo:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

XXVI – **gestão plena**: condição do Município que reúna simultaneamente os seguintes requisitos:

- a) plano diretor, independentemente do número de habitantes, aprovado e atualizado nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- b) órgãos colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, ou, na inexistência destes, integração com entes colegiados intermunicipais constituídos com esta mesma finalidade, em ambos os casos **garantida na composição a participação da sociedade civil**, bem como assegurado o princípio democrático de escolha dos representantes e o caráter deliberativo das decisões tomadas em matéria ambiental e urbanística;
- c) órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou integração com associações ou consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização

---

<sup>29</sup> III – **gestão plena**: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:

- a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
  - b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e
  - c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;
- IV – **governança interfederativa**: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

nas referidas áreas, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

O conceito de “gestão plena” mencionado acima me parece mais aberto, permitindo maior participação dos municípios na busca de solução para o difícil e intrincado problema do licenciamento ambiental. O propósito da lei é possibilitar ao empreendedor obter uma só licença, chamada licença integrada, para execução de seu projeto. Vale registrar que a União, a pretexto de disciplinar a norma do Parágrafo único, do art. 23, da Constituição de 1988, promulgou a Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas, nos termos dos incisos iii, vi e vii do caput e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, **para a cooperação entre a união, os estados, o distrito federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum** relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981.

Na prática o que aconteceu é que a Lei Complementar nº 140/2011 estabeleceu como regra prevista na alínea “a”, do inciso XIV, do art. 9º, verdadeira afronta a **autonomia** dos municípios, na medida em que lhes impõe a obrigação de proceder ao licenciamento ambiental tão somente de obras, empreendimentos ou atividades definidos pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Vale dizer, a mencionada Lei Complementar nº 140/2011, estabeleceu por meio do dispositivo acima citado que o licenciamento ambiental realizado pelos municípios **dependerá** de prévia anuência dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, restringindo, portanto, os limites de sua autonomia.

Perde-se, mais uma vez, a oportunidade de se criar um ambiente de cooperação entre os entes federados, favorecendo a disputa pelo licenciamento e o prejuízo ao meio ambiente e a sociedade. Não é bom para a economia nem para o desenvolvimento sustentável.



No que concerne ao Estatuto da Metrópole, o que se verifica é que a participação da União no arranjo metropolitano **dependerá** da observância de certas condições e circunstâncias<sup>30</sup>, sendo certo que seu apoio somente se dará se atendidas estas condições, como se depreende de seu art. 8º, que estatui o desenho da estrutura básica da **governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbana**.

É possível identificar traços de um autoritarismo recente permeando o texto da Lei, não só referido a experiências passadas mal sucedidas, como também relacionados ao elevado nível de concentração de poder em favor da União, traço característico do Estado brasileiro. Não obstante esta constatação, é necessário refletir sobre as práticas cooperativas efetivamente desenvolvidas no âmbito nacional e isto não se fez sem considerar o desenho federativo atual.

Deve-se reconhecer que fatores de ordem política e econômica, como ressaltado por Celina Souza, tem constituído obstáculos ao federalismo cooperativo. Isto porque a prática da cooperação entre entes políticos nem sempre é viável. A colaboração pública pode ser definida, segundo Agranoff e McGuire (2003) como: “a “concept that describes the process of facilitating and operating in multiorganizational arrangements for solving problems that cannot be achieved, or achieved, or achieved easily, by single organizations”

Em um sistema de colaboração ou de cooperação, portanto, o objetivo comum reside na convergência de interesses dos participantes e não na predominância de interesse de algum deles, como determina o estatuto da Metrópole em seu art. 6º, I (prevalência do

---

<sup>30</sup> Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

- I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

interesse comum sobre o local). **O que mais chama atenção neste caso, é que este artigo 6º trata dos princípios que deverão ser observados para efeito do que a lei denominou “governança interferativa”, bem se vê que o legislador não se libertou das amarras próprias de um sistema autoritário e não cooperativo.**

Na esteira do pensamento de Michael McGuire, Robert Agranoff e Chris Silvia<sup>31</sup>, acrescenta-se que:

Much of the cooperation between the federal and state governments has been found in the sea of governmental activity without any chart, compass, or guiding star, for cooperation has been unplanned and uncorrelated with other activities of government even in the same field. Nevertheless, a certain number of patterns may be traced in the confusion. Cooperation has frequently been a means of coordinating the use of federal and state resources, of eliminating duplications in activity, of cutting down expenses, of accomplishing work which could not otherwise be carried out, and in the federal system of the United States move more smoothly than would be otherwise possible (7). Clark’s view of collaborative federalism was highly optimistic regarding officials’ problem-resolution ability.

#### **4 Uma Conclusão pela Prevalência da Democracia e da Cooperação**

O tema relacionado à autonomia, inclusive a autonomia legislativa tributária dos entes federados, é precedido da definição da forma de organização do Estado, cuja distinção se fundamenta no grau de centralização ou descentralização de que se revestem seus organismos internos. A mudança na trajetória política do federalismo brasileiro, contudo, não se limitou a simples reconstrução de

---

<sup>31</sup> MCGUIRE, Michael, AGRANOFF, Robert, SILVIA, Chris. Foundations of Public Administration Collaborative Public Administration. Paper presented at the Public Management Research Conference, Syracuse, NY, June 1-4, 2011.

seus alicerces, mas avançou no sentido de introduzir novos fundamentos, destacando-se a inclusão dos Municípios entre os entes que compõem a federação, consoante estabelece o art. 1º da Constituição Federal de 1988.

A norma não tem correspondência com os textos constitucionais anteriores nem de outros países, ressaltando Horta<sup>32</sup> que o fato se deve à atração sugestionadora do movimento municipalista, que rompeu o quadro da lógica constitucional e erigiu o município autônomo em componente da República Federativa. Além da inclusão do município como ente político e autônomo, a Constituição Federal de 1988 modificou o sistema de repartição de competências dos demais entes da federação, acentuando as modernas tendências do federalismo constitucional brasileiro, na medida em que traçou novos contornos para a distribuição das competências, estabelecendo no art. 21 (I a XXV), a competência geral da União; art. 22 (I a XXIX), competência legislativa privativa da União; art. 23 (I a XII, parágrafo único) competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; art. 24 (I a XVI, §§ 1º ao 4º), competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

No âmbito da competência concorrente prevista no art. 24, somente a União poderá estabelecer *regras gerais*, incidindo, no caso, o sistema de competência não cumulativa ou limitada. Assim, em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro compete à União, no âmbito da legislação concorrente, estabelecer normas gerais, nos termos do que estabelece o § 1º, de seu art. 24. Estabelecer normas, como anota Carrazza,<sup>33</sup> são apontar as diretrizes, os limites básicos; é operar por síntese, indicando e resumindo. Nunca descendo a assuntos de economia interna, de peculiar interesse das pessoas políticas.

---

<sup>32</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 457.

<sup>33</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 803.

Acrescenta-se, ainda, que a autonomia dos entes federados depende do regular funcionamento do sistema de distribuição de competências tributárias, bem como da distribuição de receitas constitucionais tributárias, sendo a inobservância dessas normas enquadrada como inconstitucionalidade, conforme assinalado por Sacha Coelho.<sup>34</sup>

Alexander Hamilton sustentava que o poder de tributar está diretamente relacionado à própria estrutura do governo, sendo indispensável sua inserção no texto constitucional, a fim de que os entes políticos tenham assegurados os recursos necessários ao custeio das despesas públicas:

O dinheiro é considerado, com razão, o princípio vital do corpo político; é o que lhe sustem a vida e os movimentos, permitindo-lhe desempenhar suas funções mais essenciais. Portanto, um poder pleno de obter um suprimento regular e adequado de receita, na medida em que os recursos da comunidade o permitam, pode ser encarado como um ingrediente indispensável de toda constituição. De uma deficiência neste particular, um de dois males pode decorrer: ou o povo ficará sujeito a uma contínua pilhagem, em lugar de um modo mais aceitável de suprir as necessidades públicas, ou o governo mergulhará numa atrofia fatal e, dentro de pouco tempo, perecerá.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 63. De acordo com Sacha Coelho: “Essa autonomia resguarda-se mediante a preservação da competência tributária das pessoas políticas que convivem na Federação e, também, pela equidosa discriminação constitucional das fontes de receita tributária, daí advindo à importância do tema referente à repartição das competências no Estado Federal, assunto inexistente, ou pouco relevante, nos Estados unitários (Regiões e Comunas). Sendo a federação um pacto de igualdade entre as pessoas políticas, e sendo a autonomia financeira o penhor dos entes federados, tem-se que qualquer agressão, ainda que velada, a estes dogmas, constitui inconstitucionalidade.” No mesmo sentido se pronuncia REIS, Elcio Fonseca. **Federalismo fiscal**: competência concorrente e normas gerais de direito tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 42-43.

<sup>35</sup> MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 232.

Pode-se concluir, portanto, que a base do Estado Federal, na forma pensada e originalmente desenvolvida pelos federalistas, apoiava-se na autonomia financeira das pessoas políticas. Sem dinheiro não há igualdade, não há como assegurar condições de vida digna à comunidade. Essa garantia, entretanto, deverá estar, necessariamente, prevista no texto constitucional do Estado Federal, uma vez que é peculiar ao próprio poder de tributar. Como se verifica, a Constituição Federal brasileira de 1988 modificou significativamente o ordenamento federativo e o sistema de repartição de competências tributárias, mediante a descentralização de suas fontes de receitas, conferindo aos Estados-membros e Municípios maior autonomia financeira, base da autonomia política e administrativa dos mesmos. Contudo, as mudanças não chegaram ao ponto de romper com a tradição centralizadora em favor da União.

Não é menos verdade que o arranjo federativo brasileiro também estimula a formação de novas formas de parceria (consórcios, por exemplo), assim como incentiva a criação de sistemas regionais, nos termos de seu artigo 25, § 3º. Todavia, até a publicação da Lei nº 13.099/2015, as iniciativas para a gestão metropolitana eram formuladas pelos Estados-membro por meio de lei complementar, porém, de regra, não havia uma efetiva cooperação dos municípios, seja porque sua participação não era assegurada corretamente, seja porque as diferenças políticas e ideológicas dos gestores os impediam de fortalecer estes laços.

É fato que a Lei nº 13.099/2015 não garante a mudança desse cenário, até porque, conforme anota Klink<sup>36</sup>: ***vários autores analisam a dinâmica socioprodutiva das cidades-região na economia internacional e apontam para o dilema da ação coletiva no espaço regional.***

---

<sup>36</sup> KLINK, Jeroen Johannes. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp.415-433, jul/dez 2009.

O tema regiões metropolitanas foi inserido na agenda do governo brasileiro em 2010, época em que foi lançado o **CURSO DE EXTENSÃO: GOVERNANÇA METROPOLITANA COLABORATIVA, Organização: Universidade de British Columbia CHS/UBC – Canadá, com apoio do Ministério das Cidades**<sup>37</sup>. No material produzido para o referido curso, destaca-se o seguinte trecho:

Nesse contexto, os crescentes reclames de autonomia municipal, cerceada por longo período, e que irão repercutir na Constituição Federal de 1988, induzem a uma resistência explícita à questão metropolitana, manifesta não só entre os representantes do Poder Público municipal, como também entre os juristas e estudiosos em geral, afetos a questões urbanas. Esse segundo momento, marcado pelo neolocalismo foi o período de hegemonia de uma retórica municipalista exacerbada, onde a questão metropolitana é identificada in limine com o desmando do governo militar e simultaneamente, como uma estrutura institucional padronizada e ineficaz. A palavra de ordem é agora a municipalização. A grande questão era a celebração de um novo pacto federativo, institucionalizando-se mecanismos de descentralização e democratização da gestão, e de aumento da autonomia financeira dos estados e dos municípios. Especialmente esses últimos, conseguiram resgatar parte significativa de sua capacidade de investimento, mas isso não foi suficiente para o enquadramento dos inúmeros problemas metropolitanos (MELO,1997).

Assim como a Constituição de 1988, também as Constituições estaduais posteriores, vem reforçar a retórica municipalista (AZEVEDO & MARES GUIA, 2004a; SOUZA, 2004). Entre os diversos efeitos perversos dessa ideologia ingênuas, vale frisar que “o neolocalismo dos anos 90 deslegitimou o

---

<sup>37</sup> Nota: O curso Governança Metropolitana Colaborativa faz parte do projeto internacional “Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana no Brasil”, desenvolvido pela Universidade de British Columbia/Canadá e no Brasil, por intermédio do Ministério das Cidades, com interveniência de universidades brasileiras, instituições governamentais e não governamentais, que atuam em regiões metropolitanas brasileiras.

planejamento metropolitano como prática autoritária e produziu uma agenda pública local ancorada no princípio de que todos (ou quase todos) os problemas poderiam ser resolvidos localmente . . . tendo efeitos deletérios sobretudo nas áreas de interesse comum metropolitano, tais como transportes, coleta e tratamento de lixo, meio ambiente ou saneamento. Várias iniciativas nestas áreas foram descontinuadas ou não encontraram solução em virtude de falta de coordenação interinstitucional” (MELO, 2004).

Os governos municipais, na sua maioria, não têm renda, capital humano ou social, afora uma burocracia meritocrática, para equacionarem seus problemas coletivos e de políticas públicas sem a ajuda de um ente superior e/ou da cooperação horizontal no plano regional.

Verifica-se que as bases do estudo são controversas, haja vista que os argumentos citados acima, se por um lado servem para justificar a implementação de políticas públicas de planejamento regional por meio de regiões metropolitanas, por outro reduz e deprecia o pensamento jurídico daqueles que defendem o municipalismo. Convém registrar que o municipalismo não se contrapõe a um sistema de gestão cooperativo, mas sim a um sistema de gestão autoritário, no qual *o ser superior é identificado com o Estado e por consequência, o município seria o ser inferior*, o primo pobre, desvalido e incompetente. Nada mais equivocado!

É preciso mudar o discurso e ampliar as possibilidades de cooperação, inventar novas formas de colaboração, ser criativo. O desenvolvimento social e econômico de uma região não acontecerá principalmente se houver a formação de um sistema de governança metropolitano, contudo, ele será fortemente impulsionado se houver o sentimento de pertencimento aquela região, se houver identificação das chamadas funções de interesse comum com as reais necessidades da comunidade envolvida.

Definir o que são “funções de interesse comum” não é tarefa fácil, no entanto, é crucial para o planejamento metropolitano que tais

funções possuam conteúdo jurídico legítimo, como assevera Alaôr Caffé<sup>38</sup>:

A identificação dessas funções públicas de interesse comum é, portanto, de grande relevância para sua determinação jurídica concreta, visto que não basta considerá-la formalmente (num texto legal, por exemplo) ou por mera conveniência contingencial para enquadrá-la na figura jurídica de função pública de interesse comum (de caráter constitucional). Ela precisa ter “natureza” regional, identificada por critérios justificadores dessa natureza, argüíveis juridicamente e que possam, como já apontamos, ser deduzidos prudencialmente em caso de contestação judicial. E isso é particularmente importante porque seu tratamento pode resvalar para a questão da autonomia dos entes políticos envolvidos na região metropolitana.

Portanto, as bases para qualquer sistema de cooperação devem ser horizontais e não verticais, não deve haver, de fato, prevalência do interesse de um ente político em detrimento de outro ou da coletividade, mas é indispensável possuir razões objetivas para fazer prevalecer este ou aquele interesse. É nisso que reside o conceito de “funções de interesse comum” e é nesse sentido amplo de colaboração e de cooperação que devem ser compreendidos os princípios constantes do art. 6º, da Lei nº 13.00/2015, haja vista que enquanto princípios, devem orientar a interpretação constitucional no sentido da ponderação e efetiva aplicação da norma e não para imposição de autoridade.

## Referências

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização

---

<sup>38</sup> ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>



do Estado Brasileiro. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CAMPOS, Paloma Biglino. **Federalismo de integración y de devolución**: El debate sobre la competencia. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, IMM., and PEREIRA, GC., orgs. SOUZA, Celina. Como anda Salvador e sua região metropolitana [online]. 2nd. ed. rev. and enl. Salvador: EDUFBA, 2008. 228 p. ISBN 85-232-0393-1. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

CICCO, Cláudio de; GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria geral do Estado e ciência política**. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CROISAT, Maurice apud MARTINS, Cristiano Franco. **Princípio federativo e mudança constitucional**: Limites e possibilidades na constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

DOEHRING, Karl. **Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 119-120

ELAZAR, Daniel J. **The federalist**. Jerusalem Center for Public Affairs. Disponível em: <<http://www.jcpa.org/dje/articles/federalist.htm>> Acesso em: 23 mar. 2012.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

KLINK, Jeroen Johannes. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp.415-433, jul/dez 2009.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MADISON, James. The federalist No. 51. The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments. Independent Journal, Wednesday, February 6, 1788. Disponível em: <<http://constitution.org/fed/federa51.htm>> Acesso em: 22 mar. 2012.

McGUIRE, Michael, AGRANOFF, Robert, SILVIA, Chris. Foundations of Public Administration Collaborative Public Administration. Paper presented at the Public Management Research Conference, Syracuse, NY, June 1-4, 2011.

MARQUES, Viriato-Soromenho. **A revolu o federal: filosofia política e debate constitucional na funda o dos E.U.A.** Lisboa: Forum de Idéias, Edi oes Colibri, 2002.

MARTINS, Cristiano Franco. Princípio Federativo e Mudança Constitucional: Limites e Possibilidades na Constitui o Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Ciudadanía y definiciones. **Doxa**: Cadernos de Filosofía del Derecho, Edición electrónica Espagráfic, p. 68. Disponível em: <<http://publicaciones.ua.es/filespublic/pdf/02148676RD34580943.pdf>> Acesso em: 22 mar. 2012.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001.

SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. **Comentários à Constituição Brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, Coleção História Constitucional Brasileira, 7, 2005.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**. Madrid: Alianza, 1996.

WATTS, Ronald L. **Sistemas federales comparados**. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1999.