



REGIONALIZAÇÃO E AUTONOMIA MUNICIPAL

REGIONALIZATION AND MUNICIPAL AUTONOMY

Wladimir Antonio Ribeiro ¹

Submissão: 01/02/2021

Aprovação: 01/03/2021

RESUMO:

O traço mais marcante do Município é a autonomia política, com direito a orientação política diversa e até mesmo divergente da orientação política hegemônica regional ou nacional.

Mas esse ente com identidade política pode, e muitas vezes deve, se unir a outros, de mesma natureza ou de outras esferas federativas, para a consecução de competências comuns ou, mesmo, para que matérias de competência estritamente municipal sejam tratadas de forma adequada.

Destarte, o tema deste artigo é o quadro jurídico-institucional desse desafio do *atuar conjunto* das autonomias locais.

PALAVRAS-CHAVE: Município. Autonomia Municipal. Federação. Regionalização compulsória e voluntária.

ABSTRACT:

The most striking feature of the Municipality is its political autonomy, with the right to a different and even divergent political orientation from the regional or national hegemonic one.

But this entity with political identity can, and often must, join with others, of the same nature or from other federal spheres, to achieve common competences or, even, for matters of strictly municipal competence to be dealt with in an appropriate manner.

Thus, the theme of this article is the legal-institutional framework of this challenge of acting together of the local autonomies.

¹ Advogado. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo – USP (1990) e mestre em ciências jurídico-políticas pela Universidade de Coimbra (2002). Foi consultor do Governo Federal na elaboração da Lei de Consórcios Públicos, da Lei Nacional de Saneamento Básico e da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. E-mail: wladimir_ribeiro@manesco.com.br



KEYWORDS: Municipality. Municipal Autonomy. Federation. Compulsory and voluntary regionalization.

SUMÁRIO. I. INTRODUÇÃO: O MUNICÍPIO SÃO AS PESSOAS. A. Primeiro excuro: a luta pela autonomia municipal. II. A FEDERAÇÃO: AUTONOMIAS E RELAÇÕES ENTRE AS AUTONOMIAS. III. A REGIONALIZAÇÃO COMPULSÓRIA. B. Segundo excuro: a região metropolitana na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. IV. A REGIONALIZAÇÃO VOLUNTÁRIA. C. Terceiro excuro: a regionalização no novo marco do saneamento básico. V. CONCLUSÕES. BIBLIOGRAFIA.

I. INTRODUÇÃO: O MUNICÍPIO SÃO AS PESSOAS

“São os homens que fazem uma cidade, e não as muralhas ou as naus vazias de homens”

TUCÍDIDES, História da Guerra do Peloponeso²

Equívoco comum é confundir o Município ou com um território, ou com uma concepção jurídica abstrata. O exemplo dos antigos gregos é efusivo para demonstrar que o essencial, no Município, são os cidadãos, as pessoas. Como lembra José Ribeiro FERREIRA, “a pólis era o concreto dos cidadãos, todos, e não o Estado como entidade jurídica abstrata”³, pelo que “o aglomerado urbano e o território apareciam apenas como o local em que os homens construíram uma comunidade de hábitos, normas e crenças. Daí admitir-se que a pólis seja transferível para outro sítio”.⁴

O traço mais marcante do Município é a *autonomia política*, que, como ensina Massimo Severo GIANNINI, reside “no fato de o órgão fundamental dos órgãos locais

² Livro Sétimo, nº 77 - tradução de Mário da Gama KURY, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1987, p. 468. Acessível em http://funag.gov.br/biblioteca/download/0041-historia_da_guerra_do_peloponeso.pdf.

³ *A Grécia Antiga*, Lisboa: Edições 70, 2004, p. 14.

⁴ *Id.*, *ib.*, p. 15.

territoriais ser o povo em corpo eleitoral e de, conseqüentemente, tais entes derivarem a respectiva orientação político-administrativa não do Estado-nacional, mas da própria comunidade”.⁵

No caso brasileiro, do corpo de eleitores do Município se originam o Prefeito Municipal e os Vereadores, todos escolhidos pelo mesmo corpo que, portanto, governa a si mesmo. Isso significa, também, que a orientação política do Município pode ser diferente, inclusive divergente, da orientação política hegemônica no nível regional ou nacional e, no que se referir aos assuntos que a Constituição Federal reconhece como de competência municipal, esta autonomia prevalece, do que se deriva que o Município *possui o direito de pensar diferente*.⁶

Mas esse ente com identidade política pode, e muitas vezes deve, se unir a outros, de mesma natureza ou de outras esferas federativas, para a consecução de competências comuns ou, mesmo, para que matérias de competência estritamente municipal sejam tratadas de forma adequada.

O tema deste artigo é, justamente, o quadro jurídico-institucional desse desafio do *atuar conjunto* das autonomias locais.

A. PRIMEIRO EXCURSO: A LUTA PELA AUTONOMIA MUNICIPAL

A autonomia municipal sempre foi uma característica brasileira, seja pela herança do Município português, sempre orgulhoso de sua autonomia; seja porque as populações dispersas no nosso território poucos contatos possuíam com os governos centrais ou regionais. Eis um dos motivos de Maria Hermínia Tavares de ALMEIDA e de Marta ARRETCHE falarem em *descentralização pela ausência*.⁷

⁵ *Autonomia pubblica*. In *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milão: Giuffrè, 1959, p. 364.

⁶ Sobre este tema, v. RIBEIRO, Wladimir Antonio. Autonomia municipal como princípio constitucional. In *Revista Jurídica da CNM*, Brasília: Confederação Nacional de Municípios – CNM, nº V, 2017, pp. 75-77. Acessível em [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/V%20Revista%20Juridica%202017%20\(1\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/V%20Revista%20Juridica%202017%20(1).pdf).

⁷ Maria Hermínia Tavares de ALMEIDA, Federalismo e Políticas Sociais, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n. 28, São Paulo, ANPOCS, junho de 1995, pp. 104-105 (Acessível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/28/rbcs28_08.pdf - p. 10 na versão eletrônica do texto), e Marta ARRETCHE, Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? In *Revista*

Porém, mesmo presente este traço, a autonomia municipal atual é produto de muita luta. Hoje, considera-se natural que o Município se auto-organize por meio de Lei Orgânica editada por ele. Salvo duas exceções (Rio Grande do Sul e Goiás), antes de 1988, a Lei Orgânica sempre foi editada pelo Estado-membro que, assim, intervinha na organização e gestão municipais.

A Constituição de 1891 reconheceu a autonomia municipal afirmando que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (art. 68).⁸ Este dispositivo levou João BARBALHO, Ministro do Supremo Tribunal Federal, em seus famosos *Comentários à Constituição Federal*, a afirmar que, em razão dessa autonomia, da mesma forma que os Estados se auto-organizariam por meio de Constituições estaduais, caberia ao Município se auto-organizar, editando a sua própria Lei Orgânica.⁹

Na defesa dessa mesma tese destacou-se o professor Almqüio DINIZ, que sustentou a inconstitucionalidade de o Estado editar a Lei Orgânica dos Municípios, o que dava azo a muitos abusos. Naquela época, apenas nos Estados de Goiás e do Rio Grande do Sul os Municípios editavam as suas próprias leis orgânicas, pelo que somente nestes Municípios havia de forma integral a autonomia municipal prevista pelo texto constitucional de 1891.¹⁰

Brasileira de Ciências Sociais n. 31, São Paulo, ANPOCS, junho de 1996, p. 64, nota 17 (Acessível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf).

⁸ Constituição de 1891, Título III – Do Município. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

⁹ João BARBALHO reconhecia a “liberdade dos municípios se constituírem, fazendo cada um deles mesmos sua lei orgânica, respeitadas a Constituição federal a do Estado e garantindo-lhes esta o poder de promoverem e zelarem, conforme mas conveniente entendessem, tudo quanto se refere à sua vida econômica e administrativa, sem dependência alguma de estranha autoridade, salvo a Judiciária, por via de recurso ou mediante denúncia ou queixa, nos casos permitidos por lei” (**Constituição federal brasileira: comentários**. Rio de Janeiro: Companhia Lito-Tipográfica, 1902 – *apud* DINIZ, Almqüio. **Autonomia dos Municípios**. Salvador, Bahia: Livraria Catilina, [s.d.], p. 29.).

¹⁰ “O legislador constituinte não cuidaria de assegurar autonomia a uma instituição que é organizada e reformada por outra. E, compreendendo esse pensamento, as Constituições estaduais de Goiás, (de 1º de julho de 1891) no art. 12, e do Rio Grande do Sul (nos arts. 62, § 1º, e 64. Determinaram que é prerrogativa do Município daqueles Estados a faculdade de se constituírem, ‘estabelecendo eles mesmos suas leis orgânicas, respeitados os princípios das Constituições estaduais’. Só os Municípios de Goiás e do Rio Grande do Sul, no nosso país, são autônomos, isto é, são constitucionalmente organizados” (*op. cit., loc. cit., pp. 31-32*). Almqüio Diniz, inclusive na luta pela autonomia municipal, teve como um de seus discípulos Lafayette PONDÉ, emérito Professor da Universidade Federal da Bahia, um dos defensores desta tese, que ao final, na Constituição de 1988, se sagrou vitoriosa (v.



Outro aspecto importante é que a experiência europeia e norte-americana é a de reconhecer a autonomia ao corpo de cidadãos *que compartilham uma determinada vida urbana* – o território do Município, portanto, seria apenas a *área urbana*, que permite produzir uma emancipação política e cultural que culmina na noção de autonomia política. Porém, no Brasil, a soma dos territórios dos Municípios quase equivale ao território da Nação¹¹, e, além disso, a natureza trina da Federação brasileira faz com que os *entes federados* sejam não só o Estado e o Distrito Federal, mas, também, os Municípios, mesmo com identidade de territórios¹² – o que causa espanto para aqueles que compreendem o federalismo a partir de outras experiências.

Cabe, assim, como conclusão deste primeiro excuro as palavras de Alexis de TOCQUEVILLE: “é no Município que reside a força dos povos livres”, pelo que “as instituições municipais estão para a liberdade, assim como as escolas primárias estão para a ciência”.¹³

II. A FEDERAÇÃO: AUTONOMIAS E RELAÇÕES ENTRE AS AUTONOMIAS

A noção de federalismo se constrói sobre duas ideias aparentemente contraditórias: de um lado, a *autonomia* das comunidades locais, reconhecendo uma

Oração da Aula Inaugural dos Cursos da Faculdade de Direito da Bahia, em 10 de março de 1945. In PONDÉ, Lafayette. *Estudos de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, pp. 343-364). Inclusive, este ambiente de luta e debates é que sempre proporcionou à Bahia papel de destaque no movimento municipalista, no qual hoje se destaca o Professor Isaac Newton CARNEIRO, autor do **Direito Municipal brasileiro**, obra recente e fundamental, já na 2ª edição (Salvador: P&A Editora, 2020).

¹¹ A esta soma há que se acrescer o território do Distrito Federal, que não possui Municípios, e o de Fernando de Noronha, que é Distrito estadual. Observe-se que esta circunstância está presente em outras nações latino-americanas, como o Uruguai, onde “*el Municipio tiene una acepción amplísima, entendiéndose por tal todo o territorio departamental*” (Raul BARDOT, *Autonomía Municipal*, Montevideo: Casa A. Barreiro y Ramos, 1925, p. 27).

¹² *Entes federados* são aqueles que estabelecem um pacto (real ou fictício) que dá origem à União, e *entes federativos* são todos os que integram a Federação, ou seja, é a soma dos entes federados e da União. Observe-se que, com exceção de Pernambuco (onde há o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, que não é Município), a soma dos territórios dos Municípios equivale ao território do Estado, daí porque o texto menciona identidade territorial na maior parte dos entes federados.

¹³ No original: “*C’est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la Science*” (*De la démocratie en Amérique*, livro eletrônico a partir da 13ª edição do original (1835), Quebec: Universidade do Quebec, 2002, Parte Primeira, Capítulo V, Seção 1, p. 56. Acessível em http://classiques.uqac.ca/classiques/De_tocqueville_alexis/democratie_1/democratie_t1_1.pdf.

orientação política própria para os entes federados; e, doutro lado, a noção de *harmonia* entre estas autonomias, unidas sob um mesmo Estado. *E pluribus unum* (“plurais, porém um”), como diz o lema nacional norte-americano.¹⁴

Do ponto de vista jurídico, são direitos e deveres, específicos e vinculados a realidades de comunidades diferentes, reconhecidos em diversas Constituições estaduais e municipais, que devem ser harmônicos e atender aos direitos e deveres previstos em uma Constituição Federal.

Portanto, o federalismo não se resume a apenas reconhecer e proteger as autonomias, mas em se compreender como essas autonomias se relacionam entre si. Assim, um dos aspectos fundamentais do federalismo são as *relações federativas*.

O primeiro passo para a compreensão desse tema é saber que as competências não são reconhecidas pela Constituição Federal para cada ente da Federação, inclusive para a União, como algo que deve atender apenas ao seu respectivo interesse. Dito de outro modo: o exercício das competências deve considerar o conjunto dos interesses da Federação. Deve assim, cada ente federativo, por princípio, agir com *fidelidade à Federação*. Disso deriva o dever de se abster de certas práticas e, também, o dever de cooperar, auxiliando e atuando em harmonia com os demais entes.

A doutrina constitucional alemã foi a que melhor sistematizou este aspecto do federalismo, cunhando o princípio do *Bundestreue* (“princípio de fidelidade à Federação”). O jurista alemão Rudolf SMEND foi o primeiro a identificar o princípio do *Bundestreue*, considerado como implícito do sistema constitucional de países federais. Seu sentido é que há o dever de os entes federados, entre si e com a União, adotarem “relações federais

¹⁴ Atualmente, por conta da grande imigração de povos aos Estados Unidos, passou-se a compreender que o sentido do lema seria o de uma sociedade plural, formada por diferentes, mas que respeitando as diferenças produz uma unidade, formando um só país. O curioso deste lema é que ele foi extraído do poema *Moretum*, cuja autoria encerra polêmica, mas que, em geral, é atribuído como obra da juventude de Virgílio. No poema um pobre agricultor prepara sua refeição matinal, que é um pão chato, sem fermento, sobre o qual espalha uma pasta de queijo seco, alho e ervas. Ao descrever a elaboração desta pasta, a pilão, em um verso afirma-se que é feita uma cor a partir de muitas (*color est e pluribus unus*), sendo que o lema nacional norte-americano foi extraído desse verso. Para acesso ao poema, em versão original e traduzida para o português, v. GROCHOCKI, Marina. Uma tradução do poema *Moretum* em hexâmetro dactílico português. In *Codex – Revista de Estudos Clássicos*, ISSN 2176-1779, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 1, jan.-jun. 2018, pp. 335-355. Acessível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/CODEX/article/download/12249/11038>.

amistosas” (“*bundesfreundliches Verhalten*”)¹⁵ Este princípio, adotado pela jurisprudência constitucional alemã¹⁶, hoje é fundamental para a compreensão das relações federativas de diversos países.¹⁷

O princípio da fidelidade à Federação, como esclarece Hermann W. BAYER, significa o dever dos entes federados e da União de levarem em consideração, em suas relações, os interesses comuns, do conjunto, o que redundará em uma *limitação da discricionariedade no exercício de competências*, seja para os entes federados, seja para a União.¹⁸ Como se vê, o princípio do *Bundestreue* possui mais um conteúdo negativo, de impedir certas ações dos entes federados ou da União, como, por exemplo, as ações que configurem a chamada “guerra fiscal” – em que todos, na realidade, perdem.¹⁹

¹⁵ A obra de SMEND é *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat* (“Direito Constitucional não escrito na Monarquia Federal alemã”), publicado pela primeira vez in *Festgabe für Otto Mayer*, Tübingen : J. C. B. Mohr, 1916, pp. 247-270. O artigo também foi reunido na coletânea de seus artigos intitulada *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 4ª edição, Berlin: Duncker & Humblot, 2010, pp. 39-59. Apesar desatualizada, valiosa é a análise de Enoch ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República federal alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 235-259.

¹⁶Adotando expressamente a doutrina de SMEND o Tribunal Constitucional Federal alemão (*Bundesverfassungsgericht- BVerfG*) reconheceu este princípio constitucional implícito em decisão de 21 de maio de 1952 [BVerfGE 1, 299 (315) = NJW 1952, 737], demonstrando que a nova ordem constitucional democrática também nele se inspira.

¹⁷Como esclarece Stephan ROFBECK, “*Nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland spielt also die Treue eine zentrale Rolle, vielmehr erscheint sie in föderativen Systemen geradezu unverzichtbar, denn ähnliche Grundsätze finden sich auch in der belgischen Verfassung, sowie in anderen Bundesstaaten wie Australien, Österreich, Spanien und den USA*” (*Treueverhältnisse im Föderalismus*, Munique: GRIN Verlag, 2006, Acessível em <https://www.grin.com/document/110478>) - em tradução livre: “O princípio da lealdade à Federação desempenha um papel central não apenas na República Federal da Alemanha, mas parece ser indispensável nos sistemas federais, porque princípios semelhantes também podem ser encontrados na Constituição belga, bem como em outros Estados federais, como Austrália, Áustria, Espanha e EUA”.

¹⁸ *Die Bundestreue*. Tübingen: Mohr, 1961, p. 70. Para uma análise profunda e atualizada deste princípio, v. BAUER, Hartmut. *Die Bundestreue*. Tübingen: Mohr, 2019. Acessível em: https://www.mohrsiebeck.com/uploads/tx_sgpublisher/produkte/leseproben/9783161580628.pdf.

¹⁹Por ser princípio implícito (não escrito), o princípio da fidelidade à Federação deve ser manejado com cuidado, de forma subsidiária. Como esclarece ROVIRA: o princípio da fidelidade à Federação já se encontra incorporado nas normas constitucionais positivas, por isso não há muito espaço para a sua aplicação direta, portanto possuindo importância em campo muito pequeno de relações federativas (*op. cit., loc. cit., p. 259*). Sobre o mesmo tema é mais enfático HESSE, para quem há que se ter muito cuidado, porque muitas vezes os conflitos não são conflitos federativos verdadeiros, mas conflitos entre correntes políticas dentro do “Estado-total”, e apenas com a aparência de um conflito entre Estado ou Estados e a União a ser resolvido pela Jurisdição constitucional, e todo o cuidado é necessário porque a Constituição, em defesa da democracia e do pluralismo político, “pressupõe a luta de correntes políticas diferentes” (HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20ª edição, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1995 –



As relações federativas, contudo, não se limitam às *obrigações de não fazer*, como as impostas pelo *princípio do Bundestreue*, mas, também, pode levar a que os entes da Federação atuem positivamente de forma conjunta ou concertada, havendo dois caminhos para isso: (i) a *coordenação federativa*, com natureza compulsória, que pressupõe que a Constituição Federal preveja a atuação conjunta²⁰; e (ii) a *cooperação federativa*, de natureza voluntária, que se origina apenas da vontade dos entes da Federação cooperantes.

A *coordenação* é conceito que deve ser lido com reservas em um Estado federal, que sempre surge ou é entendido como uma união (ou pacto) entre as autonomias. Decorrência dessa característica estrutural é que todo Estado federal é regido por uma Constituição escrita²¹, a qual tem o papel de definir as competências, ou seja, possui “a competência sobre as competências” (*Kompetenz-kompetenz*), pelo que as restrições ou condições para o exercício das competências são apenas as previstas na Constituição.²²

A coordenação federativa pode assumir diversos formatos. Exemplo é o *SUS - Sistema Único de Saúde*, a que estão integrados, compulsoriamente, todos os entes da Federação (independentemente de sua vontade), inclusive os proibindo de constituírem

edição brasileira, *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*, tradução do Prof. Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1998, p. 214).

²⁰O conceito de *coordenação* inclusive designa as relações intergovernamentais compulsórias também nos Estados unitários descentralizados. Sobre o tema, v. TEJADA, Javier Tajadura. *El principio de cooperación em el estado autonómico*. Granada: Editorial Comares, 1998, p. 21 e ss.

²¹No Reino Unido, a noção de Constituição é de uma “sedimentação histórica dos direitos adquiridos pelos ‘ingleses’ e o alicerçamento, também histórico, de um governo balanceado e moderado (*the balanced constitution*)” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2ª. edição, Coimbra: Almedina, 1998, p. 46). Tanto é assim, que alguns teóricos chegam a ridicularizar a Constituição escrita, reconhecida como um texto com a sistematização consciente, sistemática e racional onde das liberdades e dos limites para poder político: “Arthur Young menciona com desprezo a noção francesa de Constituição, dizendo que se trata de um novo termo que foi adotado e que se utiliza como se uma Constituição fosse um pudim que se faz segundo uma estrita receita” (MACILWAIN, Charles Howard. *Constitucionalismo antigo y moderno*, tradução de Juan José Solozábal Echavarría, Madrid: *Centro de Estudios Constitucionales*, 1991, p. 15). Isso tudo demonstra que a noção de Constituição escrita, ostensiva, como temos no Brasil não é o único conceito de Constituição, porém é o hegemônico (por isso um dos elementos do “constitucionalismo moderno”) e, ainda mais, a construção de seu conceito se deve às constituições federais, de natureza pactícia (mesmo que em sua origem não haja um verdadeiro pacto), que, como afirma o texto do artigo, são sempre escritas.

²²Mesmo que sejam condições ou restrições apenas implícitas, como no caso, analisado acima, do princípio do *Bundestreue*. Observe que falamos aqui em previstas, não em disciplinadas, porque, muitas vezes a Constituição Federal remete a disciplina da coordenação a leis complementares.

serviços de saúde paralelos – relembre-se que o SUS é “único”. E, como todo instrumento de coordenação federativa, está previsto no texto constitucional (arts. 198 a 200).²³

A *coordenação federativa* pode assumir o formato de regionalização, ou seja, ao invés de reunir todos os entes da Federação, reúne apenas os entes da Federação de determinado território.²⁴ Exemplos são as *regiões metropolitanas*, *aglomerações urbanas* e *microrregiões*, previstas no § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, temas do próximo tópico deste artigo.

Antes, porém, cabe analisar também o conceito da *cooperação federativa*, que se distingue da *coordenação federativa* por sua **voluntariedade** – ou seja, é atuação conjunta derivada **da vontade dos próprios entes da Federação** que, no exercício de sua autonomia, podem assumir obrigações e vínculos entre si.

O *federalismo cooperativo* é o federalismo do nosso tempo, e se contrapõe ao *federalismo dual*, que prevaleceu durante o Século XIX até o início do Século XX. O modelo antigo de federalismo, “característico do Estado liberal, e compatível com a concepção de um ‘Estado mínimo’, se revelou completamente inadequado em face das novas exigências decorrentes do Estado Social”.²⁵ Isso porque, o Estado Social moderno reconhece a todos um mínimo que lhes assegure a dignidade – como o acesso a serviços de saúde, de educação ou de previdência e assistência social. Ou seja, *uniformiza* mais do que *assegura as diferenças*. Com isso, como afirma Konrad HESSE, “a uniformidade e simetria, que o Estado Social pede, entram em contradição com a tarefa do Estado federal tradicional, de conservar a multiplicidade regional”.²⁶

²³ Também nas políticas de educação a Constituição Federal prevê a atuação conjunta entre os entes da Federação (art. 211), com caráter de **compulsoriedade** porque há a obrigação dos entes da Federação de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, determinados valores, equivalentes a percentuais mínimos da receita de impostos (art. 212). Além disso, há também a previsão de a atuação conjunta obedecer ao estabelecido em Plano Nacional de Educação (art. 214), pelo que tal Plano possui natureza de *instrumento de coordenação federativa*.

²⁴ Neste artigo se utiliza o conceito *jurídico-econômico* de região, não no seu sentido *sócio-histórico*. Sobre a distinção destes conceitos, v. GRAU, Eros Roberto. Desenvolvimento regional, conceitos: à procura de uma literatura nacional do desenvolvimento regional, in **Revista Brasileira**, Academia Brasileira de Letras, Rio de Janeiro, Fase VII, Outubro-Novembro-Dezembro 2006, Ano XIII, nº 49, pp. 103-143. Disponível em: <https://www.academia.org.br/sites/default/files/publicacoes/arquivos/revista-brasileira-49.pdf>.

²⁵ Tania GROPPi, *Il federalismo*, Roma: Laterza, 2004, pp. 70-71.

²⁶ *Op. cit., loc. cit.*, p. 183.

A *cooperação federativa* é algo natural para os federalismos modernos, comprometidos com a realização dos direitos sociais, como o federalismo da Constituição de 1988. Daí porque todo e qualquer instrumento de gestão administrativa pode ser apto a disciplinar relações de cooperação federativa. Disso deriva o *princípio da multiplicidade dos instrumentos de cooperação federativa*.

Contudo, no campo da prestação de *serviços públicos* – entendida esta expressão em seu sentido estrito, de serviços que se traduzem em prestações materiais fruíveis diretamente pelos usuários²⁷ – a Constituição previu expressamente, em seu artigo 241, o instituto da *gestão associada de serviços públicos* e os seus requisitos.

Logo, em matéria de serviços públicos (inclusive quanto ao seu planejamento e regulação) ***não se aplica*** o *princípio da multiplicidade de instrumentos de cooperação federativa*, porque a cooperação federativa, neste caso deve obrigatoriamente adotar um dos dois instrumentos previstos pelo artigo 241: (i) o *consórcio público*; ou (ii) o *convênio de cooperação entre entes federados*.

Observe-se que compreender que a cooperação neste campo não está disciplinada, podendo ser utilizados outros instrumentos, esvaziaria o conteúdo do artigo 241 da Constituição Federal, em especial em relação aos requisitos que exige para a cooperação federativa nesta matéria.

Também no campo da *cooperação federativa* pode se estar diante da ***regionalização***, em especial porque os *consórcios públicos* naturalmente induzem a isso – sem prejuízo de que a regionalização seja produzida por arranjos derivados de *convênios de cooperação entre entes federados*.

III. A REGIONALIZAÇÃO COMPULSÓRIA

A regionalização compulsória se realiza mediante os institutos da *região metropolitana*, da *aglomeração urbana* ou da *microrregião*, previstos no § 3º do artigo 25 da

²⁷ Como, por exemplo, nos casos dos serviços públicos de transporte, de abastecimento de água, de manejo de resíduos sólidos.

Constituição Federal, cujo teor é 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”.²⁸

Como se vê, a Constituição Federal prevê diversos requisitos para a regionalização compulsória. Vamos aqui analisar cinco deles:

1	A regionalização compulsória é uma <i>faculdade</i> do Estado-membro. Não é um dever, cujo não cumprimento possa acarretar sanção. Contudo, isso não impede que a legislação federal <i>incentive</i> os Estados a adotarem este instrumento, em especial elegendo a regionalização como condição para o acesso a recursos do OGU – Orçamento Geral da União. ²⁹
---	---

²⁸ A Ride – Região Integrada de Desenvolvimento não é instrumento de *coordenação federativa*, porque não vincula as competências dos Estados, Distrito Federal e Municípios que congrega, uma vez que se trata de instrumento meramente administrativo para que a União *coopere* com os entes federados envolvidos, pressupondo atuação voluntária e concertada. Para conferir, veja-se o *caput* e § 1º do artigo 43 da Constituição Federal: “[p]ara *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”.

²⁹ A esta forma de a União induzir que o exercício das competências dos entes federados se realize sob determinadas características a doutrina constitucional designa por *spending power*, sendo algo largamente utilizado na prática constitucional norte-americana. É conceito extremamente útil para compreender as relações de cooperação federativa na implementação de políticas públicas no Brasil, especialmente quando um dos entes cooperantes é a União. Sobre o tema, v. ROSENTHAL, Albert J. *Conditional Federal Spending and the Constitution*. In *Stanford Law Review*, vol. 39, no. 5, mai. 1987, pp. 1.111-1.112; NOTE, E., *Taking Federalism Seriously: Limiting State Acceptance of National Grants*; In *The Yale Law Journal*, Vol. 90, No. 7 (Jun., 1981), pp. 1.694-1.716; e WATTS, Ronald L., *The spending power in federal systems: a comparative study*, Kingston, Ontario: *Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University*, 1999.



2

As regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões são *compulsórias*. Basta a edição da Lei complementar estadual para que o *exercício* das competências municipais mude de regime:³⁰ ao invés de um regime em que há o *exercício isolado* da competência, por apenas um Município, a competência passa a ser exercida *de forma colegiada*, por um conjunto de Municípios (ao qual costuma se prever também a participação do Estado-membro).³¹ Importante ter-se em conta que a atribuição de competências realizada pela Constituição continua incólume: por exemplo, o Município continua o titular dos serviços públicos de saneamento básico, porém o *exercício* desta competência é modificado, porque se efetiva pelo Município no interior de um colegiado que, necessariamente, faz parte da estrutura de governança da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião.³²

³⁰ Observe-se que o que permite o § 3º do artigo 25 da Constituição Federal é instituir um regime colegiado de *exercício* das competências municipais, em nada se alterando a competência em si ou a sua titularidade que, outorgada pela Constituição em um regime federativo, não pode, evidentemente, ser alterada por ato legislativo subalterno. Como afirma Carlos S. BARROS JÚNIOR, comentando lição de ZANOBINI: “Acrescenta o citado autor ser supérfluo recordar que, falando de poderes e funções, entende referir-se unicamente ao poder de exercício, porque os poderes como tais não podem, por nenhum título, ser transferidos pelos entes públicos a outros sujeitos.” [“A concessão de serviço público”. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, 68(1), 1973, p. 250. Acessível em <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66698/69308>].

³¹ Há posições que entendem que a participação do Estado-membro seria inconstitucional – v. voto do Min. Nelson Jobim na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ (acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>) ou o voto do Min. Eros Grau na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2077-BA (acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630088>).

³² Este regime colegiado de exercício de competências era o que o legislador constituinte tinha em mente ao redigir o atual texto do § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, como se pode extrair dos debates na Assembleia Nacional Constituinte, especialmente os da Subcomissão dos Municípios e Regiões (que integrava a Comissão de Organização do Estado). Tais debates se encontram publicados nos *Diários da Assembleia Nacional Constituinte*. Destes debates, destacamos o discurso do Constituinte Waldeck Ornelas, que ao defender emenda, que foi aprovada, para inserir a expressão *funções públicas de interesse comum* no atual texto do § 3º do art. 25 da CF/88, afirma que seu objetivo é “permitir que essa coordenação de objetivos, de atividades e de recursos que o Relator propõe no seu anteprojeto possa ser mais amplamente explorada por parte **do conselho que gerirá as regiões metropolitanas**” (*Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Quarta-feira, 22 de julho de 1987, p. 5 – negritos nossos. Acessível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup101anc22jul1987.pdf#page=9>). Apesar de a região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião serem *locus* de exercício de competências, sendo necessário que sua criação envolva a instituição de estrutura de governança, que discipline o exercício colegiado de competências, por incrível que pareça, comum é a edição de leis complementares estaduais que não preveem este aspecto essencial, tornando-se letras-mortas. Exemplos desse tipo de legislação vazia é a Lei Complementar 35, de 6 de julho de 2011, do Estado da Bahia, que instituiu a Região Metropolitana de Feira de Santana (Acessível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-35-de-06-de-julho-de-2011>); ou a Lei Complementar 434, de 25 de setembro de 2020, do Estado de Pernambuco, que instituiu as Microrregiões de Saneamento Básico do Estado de Pernambuco (Acessível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=51947>).



3	A região metropolitana, a aglomeração urbana ou a microrregião <i>é uma pessoa jurídica</i> ou, como afirma a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, <i>é uma entidade intergovernamental</i> . ³³ Logo, possuem natureza de autarquia interfederativa <i>compulsória</i> , assemelhando-se ao consórcio público que, em geral, adota a forma de autarquia interfederativa <i>voluntária</i> .
4	Como toda autarquia, as competências da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião são apenas as previstas na lei complementar estadual que a instituiu como <i>funções públicas de interesse comum</i> . ³⁴ Não há, portanto, um <i>interesse metropolitano</i> ou <i>microrregional</i> que, ausente da lei complementar estadual, seria de competência originária da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião. ³⁵ As autarquias interfederativas compulsórias, fique claro, não são entes políticos – até porque o povo não elege diretamente os seus órgãos de direção -, nem são uma nova e extraordinária esfera federativa, por isso não possuem competências originárias, consubstanciando-se, portanto, como meros instrumentos de organização, de planejamento ou de execução de competências dos entes da Federação que as integram. ³⁶

³³ Cf. voto do Ministro Joaquim Barbosa no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, j. concluído em 6 de março de 2013, acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>.

³⁴ Como da conhecida expressão francesa: *pas de competence sans texte* – “não há competência se não estiver prevista no texto (da lei)”. Esta característica é designada pela doutrina como *princípio da especialidade* – sobre o tema, v. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. S. Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 72.

³⁵ Como ensina Hely Lopes MEIRELLES: “Serviços e obras há que, por sua natureza e individualidade, transcendem as fronteiras de um Município, e por seu custo se colocam fora das possibilidades econômicas de uma só comuna. Mas nem por isso deixam de ser da competência municipal, nem se desgarram do peculiar interesse local” (Autarquias Intermunicipais, *In Revista do Departamento de Água e Esgoto*, S. Paulo, nº 40, 1961, p. 63. Acessível em: http://revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_40_n_759.pdf).

³⁶ Observe-se que a regra é autonomia municipal, sendo o regime metropolitano de exercício de competências a exceção. Por isso, o Município exerce suas competências no que não contrariar o regime dos institutos previstos no artigo 25, § 3º, da Constituição Federal, ou seja, o previsto em lei complementar estadual. Preside aqui a noção de relação de *compatibilidade*, não de *conformidade* – mas sobre o tema, v. RIBEIRO, Wladimir Antonio. GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. Região metropolitana e competência municipal. In: DAL POZZO, Augusto Neves *et alii*. **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito**. S. Paulo: Contracorrente, 2017, pp. 509-534.

**5**

As regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões são constituídas, como afirma a letra da Constituição, por *agrupamentos de Municípios limítrofes*, o que implica continuidade territorial. Neste aspecto, as autarquias interfederativas compulsórias se distinguem dos consórcios públicos, que podem reunir Municípios que não possuam contiguidade territorial – como, por exemplo, no caso de consórcio público que reúna os Municípios turísticos de determinado Estado.

B. SEGUNDO EXCURSO: A REGIÃO METROPOLITANA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

As regiões metropolitanas foram previstas pela primeira vez no texto constitucional de 1967³⁷, mantido com pequenas modificações pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969³⁸. A partir desses dispositivos foi editada a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que institui as regiões metropolitanas de S. Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza; e, também, a Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, que, ao lado de dispor sobre a criação de Estados e Territórios, extinguiu o Estado da Guanabara e instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A estrutura de governança daquelas regiões metropolitanas previa um Conselho Deliberativo, presidido pelo governador do Estado e por mais cinco membros, um deles escolhido pelo governador em lista tríplice elaborada pelo prefeito da Capital, outro em lista tríplice elaborada pelos demais prefeitos dos Municípios metropolitanos e os três outros membros de sua livre escolha.³⁹ Na prática, este modelo servia para transferir para o governo estadual as decisões sobre como deveriam ser exercidas as competências municipais, servindo para viabilizar a centralização de poderes típica daquele período histórico.

³⁷ Art. 157 (...) § 10 A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum. A inserção deste dispositivo teve forte influência da doutrina de Hely Lopes MEIRELLES, especialmente de seu texto Autarquias Intermunicipais, aqui já mencionado.

³⁸ Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica.

³⁹ Cf. o art. 2º, § 1º, da LC 14/1973 (Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm), e o art. 20 da LC nº 20/1974 (Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp20.htm).

Esta experiência teve duras consequências. Gerou, até instintivamente, a resistência das comunidades municipais – que entendiam a região metropolitana assim instituída apenas como instrumento para que o Estado interfira indevidamente em assuntos municipais. Não se via, e até hoje não se vê, a região metropolitana como espaço para a coordenação ou a cooperação federativa, no sentido de uma relação equilibrada entre os diversos entes da Federação envolvidos.

A forma equivocada e centralizadora da instituição das regiões metropolitanas provocou curiosas decisões do STF. A mais famosa envolve decisão do Detran - Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro que, em nome do “interesse metropolitano”, alterou a mão de direção de rua do centro de Niterói. O Município resistiu, impetrando ação de mandado de segurança, sendo que o primeiro grau suspendeu os efeitos da decisão do Detran/RJ, restaurando a mão de direção original. Houve recurso, e o segundo grau manteve a decisão da autoridade estadual de trânsito. O Município recorreu ao STF que, após alguns anos, e julgando já no início do período de redemocratização que deu origem à Constituição de 1988, decidiu em favor da autonomia municipal, e a mão de direção original foi, ao final, restaurada.⁴⁰

O autoritarismo centralizador, que informou o uso das regiões metropolitanas, e a resistência das comunidades municipais – no contexto também de resistência e de reconquista da democracia no Brasil --, provocou o maniqueísmo de “quem defende a região metropolitana é autoritário e quem defende a autonomia municipal absoluta é democrático”. Tais conflitos geraram um trauma, no sentido psicanalítico do termo, demonizando a região metropolitana, que foi esvaziada de seu poder vinculante, a ponto de se tornar, até hoje, em muitos locais, instituição meramente retórica. E tudo isso com prejuízo da execução de diversas competências, típicas do Estado de Bem Estar Social ou da promoção do desenvolvimento, que, como já exposto, precisa de adequados instrumentos de coordenação e de cooperação federativas.

Com a Constituição de 1988, a competência para instituir regiões metropolitanas foi atribuída para a lei complementar estadual, reconhecendo-se a importância

⁴⁰ STF, Primeira Turma, Recurso Extraordinário nº 98.588/RJ, Rel. Min. Rafael Mayer, j. 17.6.1983, acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=191390>.

do instituto mesmo no âmbito de uma ordem constitucional democrática. E a jurisprudência do STF prestigiou e prestigia este instrumento.

Em um primeiro momento, reconheceu que a região metropolitana é *compulsória*, ou seja, que a integração do Município não depende de sua vontade. Os primeiros julgados sobre este tema foram sobre dispositivos de constituições estaduais elaboradas em decorrência da nova Constituição Federal.

O primeiro caso foi sobre a constitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Espírito Santo, que previa que “[a] criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas dependerá de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas” (art. 216, § 1º). O STF entendeu que a Constituição Federal prevê o plebiscito apenas para a criação, fusão ou mudança de território de Estados, Territórios ou Municípios, pelo que o dispositivo era inconstitucional.⁴¹

Em um segundo caso, o dispositivo questionado era da Constituição do Estado do Rio Janeiro, e previa que “[a] participação de qualquer município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião dependerá de prévia aprovação da respectiva câmara municipal” (art. 357, parágrafo único). O STF julgou inconstitucional esta previsão da Constituição fluminense, afirmando que “a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual”.⁴²

A partir desses precedentes o STF tem reiteradamente afirmado a natureza compulsória da integração do Município nas autarquias interfederativas previstas pelo § 3º do

⁴¹ STF, Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 796-ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 5.11.1992 (acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346612>).

⁴² STF, Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.841-RJ, Rel. Min. Carlos Veloso, j. 01.08.2002 (Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266777>). Observe-se que os precedentes deixam claro que apenas a lei complementar estadual decide sobre estas autarquias compulsórias e as funções públicas de interesse comum a que visam atender, ou como afirmou o Min. Teori Zavascki, em voto proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ, esta matéria está reservada “à discricção política do legislador estadual, que deverá levar em consideração as circunstâncias territoriais, sociais, econômicas e de desenvolvimento próprios de cada agrupamento de municípios” (Acórdão acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>). Porém, contrariando esta posição, a União editou a Lei federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, designada como “Estatuto da Metrôpole”, disciplinando a mesma matéria que o STF considerou ser papel exclusivo do legislador complementar estadual. O Estado da Metrôpole continua em vigor, até porque nenhum legitimado questionou a sua constitucionalidade perante o STF.

artigo 25 da Constituição Federal, sendo que o último julgado com este conteúdo foi publicado em dezembro de 2020.⁴³

Já em um segundo momento, o STF, no julgado mais famoso sobre o tema – sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro -- reconheceu que a região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião instituem um regime de exercício colegiado de competências. Neste julgado não só atribuiu *enforcement* às autarquias interfederativas compulsórias, como, ainda, se deixou claro que não se trata da transferência de competências ao Estado-membro, mas do exercício de competências por meio de *entidade intergovernamental*.⁴⁴ Contudo, o STF condicionou isso a que, no colegiado de governança interfederativa, não haja “a concentração de poderes decisórios em apenas um ente da Federação”.

Terceiro momento, bem recente, é sobre a Lei Complementar nº 48, de 10 de junho de 2019, que instituiu as Microrregiões de Saneamento Básico do Estado da Bahia, legislação que possui dispositivo que atribuiu ao Colegiado Microrregional, composto pelos prefeitos e pelo governador do Estado, a competência de “autorizar Município integrante da Microrregião a, isoladamente, promover licitação ou contratar a prestação de serviços públicos de saneamento básico, ou atividades deles integrantes, por meio de concessão ou de contrato de programa”.⁴⁵

O Município de Brumado instaurou licitação com o objetivo de delegar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário mesmo sem a autorização do Colegiado da Microrregião do Algodão. Houve decisões tanto do Tribunal de Contas dos Municípios, como da Justiça Estadual, suspendendo a licitação por causa da ausência de autorização. O Município ingressou com Reclamação, questionando as decisões, e o STF entendeu que a previsão da lei complementar estadual não fere a

⁴³ STF, Pleno, Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, Redator do Acórdão Min. Gilmar Mendes, decisão publicada em 3.12.2020, acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566805>.

⁴⁴ STF, Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ, Redator para o Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 28.2.2013, acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026> .

⁴⁵ Art. 9º, *caput*, VII, da Lei Complementar 48, do Estado da Bahia, de 10 de junho de 2019, acessível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-48-de-10-de-junho-de-2019>.

Constituição Federal e é legítima, com fundamento nos precedentes daquela Corte, que reconhecem o papel integrador das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.⁴⁶

Em conclusão: o STF reconhece e protege as autarquias interfederativas compulsórias previstas no § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, ressaltando o seu caráter de compulsoriedade, o seu poder vinculante sobre as competências municipais, mas, também, reconhece o seu caráter *interfederativo*, pelo que não podem se transformar e nem serem confundidas como meros instrumentos de transferências de competências municipais aos Estados, em nítida distinção com o que ocorria antes da Constituição de 1988.⁴⁷

IV.A REGIONALIZAÇÃO VOLUNTÁRIA

A regionalização voluntária é natural em um federalismo moderno, do tipo cooperativo. No sistema constitucional brasileiro, quando envolve serviços públicos, é regida pelo previsto no artigo 241 da Constituição Federal: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a *gestão associada de serviços públicos*, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.⁴⁸

Como se vê, a Constituição Federal permite ampla cooperação, mas, ao mesmo tempo, impõe que quando a cooperação envolver *serviço público* deve adotar a forma de *gestão associada de serviços públicos*, que possui requisitos específicos, dentre eles a constituição (i) ou de *consórcio público*; (ii) ou de *convênio de cooperação entre entes federados*.

⁴⁶ STF, 2ª Turma, Agravo Regimental na Reclamação nº 37.500, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 21.8.2020, acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753671145>.

⁴⁷ Observe-se que a prática centralizadora e autoritária inclusive violava o regime constitucional anterior, até porque as regiões metropolitanas previstas na Carta de 1967 eram para ser compostas apenas por Municípios, ou seja, seriam *autarquias intermunicipais*.

⁴⁸ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho 1998 – “Emenda Constitucional da Reforma Administrativa”, acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm

Dito de outra forma: ou os entes federativos criam uma pessoa jurídica (o *consórcio público*), lhe atribuindo a competência de planejar, regular, contratar ou prestar o serviço público ou, então, caso desnecessária esta pessoa jurídica, os entes apenas disciplinam as suas relações de cooperação, e os direitos e deveres derivados, por meio de *convênio de cooperação entre entes federados*.

Outro requisito previsto no dispositivo constitucional é que a cooperação deve ser “disciplinada por lei”, quer seja mediante consórcio público, quer seja mediante convênio de cooperação entre entes federados.

Há certa polêmica nesta matéria, porque alguns entendem que a interferência do Legislativo não seria necessária nos convênios. Quem defende esta posição está certo: nos convênios ordinários, que são meros pactos administrativos e que em nada interferem no regime constitucional de competências, a exigência de lei pode ser considerada inconstitucional, porque invasão em esfera típica do Poder Executivo (“reserva de Administração”).⁴⁹

Porém, de se ver que a expressão convênio se refere a institutos jurídicos muito diversos. Como esclarece José María RODRIGUES DE SANTIAGO: “no puede hablarse con propiedad de un único régimen jurídico de los convenios como tales”⁵⁰ O convênio é um gênero que comporta muitas e variadas espécies. Daí porque, no caso do *convênio de cooperação entre entes federados*, o tratamento é diferente, e a disciplina por lei é imprescindível. Não só porque esta providência é prevista expressamente no texto constitucional, mas, também, porque esse tipo de convênio é instrumento para o *exercício cooperativo de competências*.

A competência, em um Estado de Direito, é decorrência da lei. Alterar a forma como uma competência é exercida é alterar a forma como a lei será executada, ou seja: as

⁴⁹ A tese pacificada no STF é: “[a] regra que subordina a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia da Assembleia Legislativa, em cada caso, fere o princípio da independência dos Poderes, extravasando as pautas de controle externo constante da Carta Federal” (Representação de Inconstitucionalidade nº 1210/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 7.6.1985, acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263979>. No mesmo sentido: ADI 1166/DF, ADI-MC 1865/SC, ADI-MC 1857/SC, ADI-MC 1857/SC, ADI 676/RJ, ADI-MC 1166/DF, ADI 770/MG, ADI-MC 676/RJ).

⁵⁰ *Los convenios entre Administraciones Publicas*, Madrid: Marcial Pons, 1997, p. 21.

finalidades e os instrumentos de atuação da lei possuem estreita relação. Por este motivo, o artigo 241 da Constituição prevê que os entes da Federação cooperantes *disciplinarão por lei o convênio de cooperação entre entes federados* e, ainda, o § 4º do artigo 31 do Decreto federal 6.017/07 estabelece que “o convênio de cooperação não produzirá efeitos entre os entes da Federação cooperantes que não o tenham disciplinado por lei”.

Quando a competência está em jogo, não há como se afastar dos rigores do princípio da legalidade. Como ensina Klaus STERN, o convênio, nestes casos, exige “*una autorización normativa expresa, impuesta por el principio de la legalidad de la Administración*”.⁵¹ E este aspecto se acentua diante da prestação de serviços públicos, que se vincula à realização de direitos, como deixa claro o texto constitucional “[i]ncumbe ao Poder Público, *nos termos da lei*, (...) a prestação de serviços públicos” (art. 175, *caput*).

Doutro lado, o *convênio de cooperação entre entes federados* é instituto muito versátil. Isso porque todo e qualquer pacto entre entes federados, que vise a disciplinar cooperação no exercício de competências é considerado como *convênio de cooperação entre entes federados*, caso desse pacto não se origine pessoa jurídica, mesmo que adote outro nome.⁵² Logo, desse instrumento pode se originar variados arranjos de regionalização.

Por fim, a regionalização voluntária, pelo sistema brasileiro, não exige *continuum* territorial – pelo que a ausência de adesão de alguns Municípios não inviabiliza que os demais estabeleçam laços de cooperação mediante consórcio público ou convênio de cooperação entre entes federados.

⁵¹ “*Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlichrechtlichen Vertrags*”, *Verwaltungsarchiv*, t. 49, 1958, pp. 106 ss. – *apud* RODRÍGUES DE SANTIAGO, *op. cit.*, p. 48.

⁵² Nesse passo, impossível não recordar a lição de Eros GRAU, quando insiste que o *nomem juris* mal utilizado não altera a natureza jurídica da relação ou do ato jurídico e, para isso, cita “algo talvez mais poético: quando Julieta, na segunda cena do segundo ato de ‘Romeu e Julieta’, descobre que Romeu é Montecchio, ao se dar conta disso, imediatamente diz: ‘Mas o que é um nome? Uma rosa, se não fosse chamada de rosa continuaria a cheirar doce, da mesma maneira’” (Empresas estatais ou Estado empresário. *In* MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. S. Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 103.



C. TERCEIRO EXCURSO: A REGIONALIZAÇÃO NO NOVO MARCO DO SANEAMENTO BÁSICO

A Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, conhecida como Novo Marco do Saneamento, que alterou a LNSB – Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007), possui diversos dispositivos que tratam dos temas da autonomia municipal e da regionalização. Quatro aspectos destas alterações serão expostos aqui.

1. O Novo Marco Regulatório do Saneamento criou dois conceitos novos, aplicáveis apenas no caso de regionalização cujo objeto seja o planejamento, a regulação, a fiscalização, ou a contratação da prestação ou a prestação de um dos cinco serviços públicos de saneamento básico.⁵³

Um deles é a *unidade regional de saneamento*, definida como “unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos”.⁵⁴ O outro é o *Bloco de Referência*, assim conceituado: “agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares”.⁵⁵

Como se vê, o *Bloco de Municípios*, no texto expresso da lei, é *gestão associada de serviços públicos*, portanto consubstanciada em um *consórcio público* ou em um *convênio de cooperação entre entes federados*, que atenda ao previsto em ato do Poder Executivo da União. Porém, o *Bloco de Referência* apenas é estabelecido no caso de o Estado não utilizar a sua prerrogativa de regionalizar o saneamento básico, agrupando todos os Municípios situados em seu território. Trata-se de atuação subsidiária da União, a ser exercida apenas no caso de omissão ou insuficiência da atuação do Estado.⁵⁶

⁵³ Quais sejam: (i) serviço público de abastecimento de água; (ii) serviço público de esgotamento sanitário; (iii) serviço público de manejo de águas pluviais urbanas; (iv) serviço público de limpeza urbana; e (v) serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos.

⁵⁴ Art. 3º, *caput*, VI, “b”, da LNSB, na redação do Novo Marco Regulatório do Saneamento.

⁵⁵ Art. 3º, *caput*, VI, “c”, da LNSB, na redação do Novo Marco Regulatório do Saneamento.

⁵⁶ Lei 11.445/2007, na redação da Lei 14.026/2020: “Art. 52. (...) § 3º A União estabelecerá, de forma subsidiária aos Estados, blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico.” Porém, a União atuará subsidiariamente somente se o Estado não exercer a sua prerrogativa até o dia 15

E a Unidade Regional de Saneamento? Evidente que também se configura como *gestão associada de serviços públicos*, adotando a forma de *consórcio público* ou de *convênio de cooperação entre entes federados*. Não é, portanto, instituto completamente novo, mas algo já previsto na Constituição a que a lei ordinária estadual empresta apenas uma qualificação. Por isso que não entendemos a Unidade Regional de Saneamento como inconstitucional, porque não se trata de forma de cooperação em matéria de serviços públicos absolutamente nova, ou seja, não albergada pelo artigo 241 da Constituição Federal.

2. A nova redação da LNSB afirma que é condição para o acesso a recursos da União ou a financiamentos com entidades federais a “estruturação de prestação regionalizada” (art. 50, *caput*, VII). Doutro lado, a mesma lei entende como *estrutura de prestação regionalizada* cinco hipóteses: (i) região metropolitana, (ii) aglomeração urbana; (iii) microrregião; (iv) consórcio público qualificado como unidade regional de saneamento ou como bloco de referência; ou (v) arranjo derivado de convênio de cooperação entre entes federativos qualificado como unidade regional de saneamento ou como bloco de referência.⁵⁷

Contudo, ao lado destas, mais duas formas foram previstas pelo Decreto 10.588, de 24 de dezembro de 2020, que regulamentou alguns dispositivos da Lei 11.445/2020: (vi) o consórcio público, mesmo que não se caracterize como unidade regional de saneamento ou como bloco de referência; e (vii) o arranjo derivado de convênio de cooperação entre entes federados, mesmo que não se configure como unidade regional de saneamento ou como bloco de referência, desde que tal consórcio ou arranjo se refira ao serviço público de manejo de águas pluviais urbanas, de limpeza urbana ou de manejo de resíduos sólidos urbanos.⁵⁸

de julho de 2021 (cf. artigo 15 da Lei 14.026, de 15 de julho de 2020 – “Novo Marco Regulatório do Saneamento”).

⁵⁷ Art. 3º, *caput*, VI, da LNSB – Lei Nacional de Saneamento Básico, na redação do Novo Marco Regulatório do Saneamento.

⁵⁸ Veja-se o dispositivo do mencionado Decreto: “Art. 2º A prestação regionalizada de serviços de saneamento visa à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, com uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização. (...) § 11 Para serviços de limpeza pública, de manejo de resíduos sólidos urbanos ou de drenagem urbana e manejo de águas pluviais, a exigência de prestação regionalizada poderá ser atendida por meio de consórcios públicos, na forma prevista na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, ou por meio de gestão associada decorrente de acordo de cooperação, desde que observados os objetivos previstos no **caput**”.



3. Não é necessário, para o acesso aos recursos, que haja **efetiva** prestação regionalizada, mas que exista as **estruturas** acima mencionadas. O Decreto 10.588/2020 exige, para comprovar tal requisito, apenas o ato constitutivo de cada uma dessas estruturas.

4. A LNSB passou a conceituar o que é *serviço público de saneamento básico de interesse comum*: “serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais”.⁵⁹

Como se observa, para configurar o interesse comum nos serviços de saneamento básico, a LNSB passou a exigir “compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios”. Com isso:

a) o legislador federal teria vinculado o legislador complementar estadual?

b) o legislador complementar estadual somente poderia considerar como *função pública de interesse comum no saneamento básico, para fins de instituir alguma das autarquias compulsórias previstas no art. 25, § 3º, da Constituição Federal, serviços que atendessem a característica prevista na Lei federal?*

c) o legislador complementar estadual não pode mais instituir autarquias compulsórias para fins de integração econômica, ou para se obter maior escala técnica nos serviços?

d) as funções públicas de interesse comum no saneamento básico se limitam aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, logo não pode mais ser gerida por região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, por exemplo, a destinação final de resíduos sólidos, mediante aterros compartilhados?

⁵⁹ Art. 3º, *caput*, XIV, da LNSB, na redação do Novo Marco Regulatório do Saneamento.

O STF, em decisão publicada em dezembro de 2020, já na vigência do Novo Marco Regulatório, acabou por responder a estas indagações, afirmando que “a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos”.⁶⁰

Ou seja, sejam razões técnicas (“exigências de higiene e saúde públicas”), sejam razões econômicas (“dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos”) são suficientes para legitimar a instituição de região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião que envolva o saneamento básico – não sendo necessário que haja o compartilhamento de infraestruturas, ou, em outras palavras, fico mantida a orientação que já adotava a jurisprudência do STF. A dúvida que remanesce é, havendo tais infraestruturas compartilhadas, se haveria a *obrigação* de o Estado instituir algumas das autarquias interfederativas compulsórias previstas no § 3º do artigo 25 da Constituição Federal.

V. CONCLUSÕES

Autonomia não significa isolamento. Significa também a possibilidade de criar obrigações com outros entes, exercendo competências de forma colegiada, integrando ações.

A alta legitimidade democrática das comunidades municipais, que é a esfera de poder mais próxima e mais sob o controle do cidadão, não significa negar a necessidade de se produzir escala e coordenação entre as políticas públicas, para se produzir resultados que atendam melhor a população, que vise a realizar seus direitos. A questão, portanto, não é esvaziar os Municípios (e a democracia), concentrando-se poderes em entidades regionais e nacionais.

O desafio é saber construir espaços comuns, de cooperação. De o Município, com sua identidade e orientação política próprias, ser capaz de se relacionar com outros

⁶⁰ STF, Pleno, Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, Redator do Acórdão Min. Gilmar Mendes, decisão publicada em 3.12.2020, acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566805>.



Municípios ou com outros entes da Federação, de forma equilibrada e com segurança jurídica – sem que isso implique a subordinação de muitos a alguns poucos.

O debate da autonomia municipal não é apenas a defesa intransigente da autonomia, nem, repete-se, confundir autonomia com isolamento. Este debate implica, em realidade, em se construir relações entre as autonomias federativas, mediante consistentes institutos de coordenação e cooperação federativas. Por isso, a reflexão sobre os temas deste artigo é essencial para futuro de nossos Municípios, que é o mesmo que dizer o futuro de nossa democracia.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais, *in Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, São Paulo, ANPOCS, junho de 1995. Acessível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/28/rbcs28_08.pdf.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? *In Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, São Paulo, ANPOCS, junho de 1996. Acessível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf.

BAHIA. **Lei Complementar que institui a Região Metropolitana de Feira de Santana**. Lei Complementar 35, de 6 de julho de 2011. Acessível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-35-de-06-de-julho-de-2011>.

BAHIA. **Lei Complementar que institui as Microrregiões de Saneamento Básico no Estado da Bahia**. Lei Complementar 48, de 10 de junho de 2019. Acessível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-48-de-10-de-junho-de-2019>.

BARBALHO, João. **Constituição federal brasileira: comentários**. Rio de Janeiro: Companhia Litográfica, 1902.

BARDOT, Raul. *Autonomía Municipal*, Montevideo: Casa A. Barreiro y Ramos, 1925.

BARROS JÚNIOR, Carlos S. A concessão de serviço público. *In Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, 68(1), 1973, pp. 249-266. Acessível em <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66698/69308>.

BAUER, Hartmut. *Die Bundestreue*. Tübingen: Mohr, 2019. Acessível em: https://www.mohrsiebeck.com/uploads/tx_sgpublisher/produkte/leseproben/9783161580628.pdf.

BAYER, Hermann W. *Die Bundestreue*. Tübingen: Mohr, 1961.



BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Quarta-feira, 22 de julho de 1987. Acessível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup101anc22jul1987.pdf#page=9>).

BRASIL. **Constituição de 1891**. Título III – Do Município. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Emenda Constitucional da Reforma Administrativa**. Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm.

BRASIL. **Lei Complementar que instituiu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza**. Lei Complementar 14, de 8 de junho de 1973. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm.

BRASIL. **Lei Complementar que dispõe sobre a criação de Estados e Territórios (e que criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro)**. Lei Complementar 20, de 1º de julho de 1974. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp20.htm.

BRASIL. **Estatuto da MetrÓpole**: Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Acessível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm.

BRASIL. **Lei Nacional de Saneamento Básico LNSB**: Lei 11.45, de 5 de janeiro de 2007. Acessível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm.

BRASIL. **Novo Marco do Saneamento**: Lei 14.026, de 15 de julho de 2020. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm.

BRASIL. **Decreto Regulamentador do art. 13 do Novo Marco do Saneamento e do art. 50 da LNSB na redação do Novo Marco do Saneamento**: Decreto 10.588, de 24 de dezembro de 2020. Acessível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.588-de-24-de-dezembro-de-2020-296387871>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2ª. edição, Coimbra: Almedina, 1998.

CARNEIRO, Isaac Newton. **Direito Municipal brasileiro**, 2ª ed. Salvador: P&A Editora, 2020.

DINIZ, Almqúio. **Autonomia dos Municípios**. Salvador, Bahia: Livraria Catilina, [s.d.].

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. S. Paulo: Editora Atlas, 2002.

ESPÍRITO SANTO. **Constituição de 1989**. Acessível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/COE11989.html>.

FERREIRA, José Ribeiro. **A Grécia Antiga**, Lisboa: Edições 70, 2004.

GIANNINI, Massimo Severo. *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milão: Giuffrè, 1959.

GRAU, Eros Roberto. Desenvolvimento regional, conceitos: à procura de uma literatura nacional do desenvolvimento regional, in **Revista Brasileira**, Academia Brasileira de Letras, Rio de Janeiro, Fase VII, Outubro-Novembro-Dezembro 2006, Ano XIII, nº 49, pp. 103-143. Disponível em: <https://www.academia.org.br/sites/default/files/publicacoes/arquivos/revista-brasileira-49.pdf>.

GRAU, Eros Roberto. Empresas estatais ou Estado empresário. In MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. S. Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, pp. 101-119.

GROPPI, Tania. *Il federalismo*, Roma: Laterza, 2004.

GROCHOCKI, Marina. Uma tradução do poema *Moretum* em hexâmetro dactílico português. In **Codex – Revista de Estudos Clássicos**, ISSN 2176-1779, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 1, jan.-jun. 2018, pp. 335-355. Acessível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/CODEX/article/download/12249/11038>.

HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20ª edição, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1995 – edição brasileira, **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**, tradução do Prof. Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1998.

MACILWAIN, Charles Howard. **Constitucionalismo antigo y moderno**, tradução de Juan José Solozábal Echavarría, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. Autarquias Intermunicipais, In **Revista do Departamento de Água e Esgoto**, S. Paulo, nº 40, 1961, pp. 63-69. Acessível em: http://revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_40_n_759.pdf.

NOTE, E., *Taking Federalism Seriously: Limiting State Acceptance of National Grants*; In **The Yale Law Journal**, Vol. 90, No. 7 (Jun., 1981).

PERNAMBUCO. **Lei Complementar que institui as Microrregiões de Saneamento Básico do Estado de Pernambuco**. Lei Complementar 434, de 25 de setembro de 2020. Acessível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=51947>.

PONDÉ, Lafayette. **Estudos de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

ROSENTHAL, Albert J. *Conditional Federal Spending and the Constitution*. In **Stanford Law Review**, vol. 39, nº 5, (Mai., 1987).

RIBEIRO, Wladimir Antonio. GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. Região metropolitana e competência municipal. In: DAL POZZO, Augusto Neves *et alii*. **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito**. S. Paulo: Contracorrente, 2017, pp. 509-534.



RIBEIRO, Wladimir Antonio. Autonomia municipal como princípio constitucional. In **Revista Jurídica da CNM**, Brasília: Confederação Nacional de Municípios – CNM, nº V, 2017, pp. 70-85.

Acessível em [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/V%20Revista%20Juridica%202017%20\(1\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/V%20Revista%20Juridica%202017%20(1).pdf).

RIO DE JANEIRO. **Constituição de 1989**. Acessível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>.

ROFBECK, Stephan. *Treueverhältnisse im Föderalismus*, Munique: GRIN Verlag, 2006. Acessível em <https://www.grin.com/document/110478>).

ROVIRA, Enoch. *Federalismo y cooperación en la República federal alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

RODRIGUES DE SANTIAGO, José María. *Los convenios entre Administraciones Publicas*, Madrid: Marcial Pons, 1997.

SMEND, Rudolf. *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*. In *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 4ª edição, Berlin: Duncker & Humblot, 2010, pp. 39-59.

STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ**. Número único: 0001873-20.1998.1.00.0000.

Relator: Ministro Luiz Fux. Redator para o Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 06/03/2013. Publicação do Acórdão: 16/09/2013. Acessível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>.

STF, Pleno. **Embargos de Declaração em Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 - RJ**.

Número único: 0001873-20.1998.1.00.0000. Relator: Ministro Luiz Fux. Redator para o Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 23/11/2020. Publicação do Acórdão: 03/12/2020. Acessível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566805>.

STF, Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.841-RJ**. Número único: 0001865-97.1998.0.01.0000. Relator: Ministro Carlos Velloso. Julgamento: 01/08/2002. Publicação do Acórdão:

20/09/2002. Acessível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266777>.

STF, Pleno. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 2077 MC BA**.

Número único: Relator: Ministro Ilmar Galvão. Redator para o Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Julgamento: 06/03/2013. Publicação do Acórdão: 09/10/2014. Acessível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630088>.

STF, Pleno. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 796-ES**. Número único: 0001761-18.1992.0.01.0000. Relator: Min. Néri da Silveira. Julgamento: 05/11/1992. Publicação do Acórdão:

02/04/1993. Acessível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346612>.

STF, Pleno. **Representação por Inconstitucionalidade 1.210-RJ**. Relator: Min. Moreira Alves. Julgamento: 19/12/1984. Publicação do Acórdão: 07/06/1985. Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263979>.

STF, Primeira Turma. **Recurso Extraordinário 98.588-RJ**. Relator: Min. Rafael Mayer. Julgamento: 17/06/1983. Publicação do Acórdão: 19/08/1983. Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=191390>.

STF, Segunda Turma. **Agravo Regimental na Reclamação 37.500-BA**. Número único: 0031374-81.2019.1.00.0000. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 24/08/2020. Publicação do Acórdão: 01/09/2020. Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753671145>.

TEJADA, Javier Tajadura. *El principio de cooperación em el estado autonómico*. Granada: Editorial Comares, 1998.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la démocratie en Amérique*, livro eletrônico a partir da 13ª edição do original (1835), Quebec: Universidade do Quebec, 2002. Acessível em http://classiques.uqac.ca/classiques/De_tocqueville_alexis/democratie_1/democratie_t1_1.pdf.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. tradução de Mário da Gama Kury, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1987. Disponível em http://funag.gov.br/biblioteca/download/0041-historia_da_guerra_do_peloponeso.pdf.

WATTS, Ronald L., *The spending power in federal systems: a comparative study*, Kingston, Ontario: *Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University*, 1999.

All Rights Reserved ©Polifonia - Revista Internacional da Academia Paulista de Direito

ISSN da versão impressa: 2236-5796

ISSN da versão digital: 2596-111X

academiapaulistaeditorial@gmail.com/diretoria@apd.org.br

www.apd.org.br



This work is licensed under a [Creative Commons License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)