

Apontamentos sobre Regiões Metropolitanas e o Estatuto das Metr6poles

Carolina Mello Suave
Advogada em Minas Gerais

Tiago Neder Barroca
Advogado da CAIXA em Minas Gerais
Especialista em Direito P6blico pelo IEC/PUCMINAS

RESUMO

O presente artigo apresenta-se como breve resumo descritivo que busca situar o leitor quanto à temática das regi6es metropolitanas, previstas como instrumento de organiza76o urbanística pouco tratado pela doutrina e que ganha relevo a partir da promulga76o do Estatuto das Metr6poles. Partindo de no76es n6o jurídicas quanto ao fen6meno, o estudo, de forma sucinta, descreve historicamente a forma como o ordenamento jurídico pátrio passou a cuidar da matéria. Desenvolvem-se considera76es a respeito de sua rela76o com a linha de federalismo tra7ada pelo Constituinte, buscando ent6o elementos para a compreens6o da constitucionalidade do Estatuto das Metr6poles. Tra7am-se, ademais, esclarecimentos sobre diferen7as entre as Regi6es Metropolitanas e outras organiza76es administrativas. Objetiva-se informar o leitor sobre as consequências de seu desrespeito pelos administradores p6blicos envolvidos nessa forma de arranjo federativo.

Palavras-chaves: Regi6es Metropolitanas. Estatuto das Metr6poles. Organiza76o urbanísticas. Federalismo.

ABSTRACT

This article presents itself as a brief descriptive summary that seeks to place the reader on the subject of the metropolitan regions, foreseen as an instrument of urban organization poorly treated by the doctrine and that gains importance since the promulgation of the Metropolis Statute. Starting from non-legal notions about the phenomenon, the study, in a succinct way, describes historically the way in which the country's legal order began to take care of matter. Considerations are developed regarding its relation with the line of federalism drawn by the

Constituent, seeking then elements for the understanding of the constitutionality of the Statute of the Metropolis. In addition, clarification is made of differences between Metropolitan Regions and other administrative organizations. The objective is to inform the reader about the consequences of its disrespect for the public administrators involved in this form of federative arrangement.

Keywords: Metropolitan Regions. Statute of the Metropolis. Urban organization. Federalism.

1 Regiões Metropolitanas: noções introdutórias

A evolução do tratamento jurídico brasileiro quanto à ordenação de seu território e dos serviços que lhe são intrínsecos ganhou relevante contribuição com o adensamento normativo do instituto das *Regiões Metropolitanas* (RM). Previstas pela primeira vez na Constituição de 1937, mas só reguladas efetivamente quando da publicação da Lei Complementar nº 14/1973, as RM passaram a contar com novo regramento a partir da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, chamada de Estatuto da Metrôpole.

O Estatuto da Metrôpole guarda relação, pois, com a normatização desse fenômeno sociogeográfico, as RM, cujo conceito inicialmente externo ao direito – e fruto da conjugação de dois aspectos relevantes da organização socioespacial: a alta *densidade demográfica* e a alta *taxa de urbanização* – agora se encontra apropriado pelo operador do Direito. Isso conforme art. 2º, I, V e VII do Estatuto da Metrôpole, que as divisam como *unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas (aglomeração urbana), qualificada em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, a dotar-lhe de influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional (metrópole)*.

O termo é relacionado a fenômenos como a *conurbação* (situação em que há entrelaçamento das malhas urbanas de municípios limítrofes, dificultando a distinção clara entre divisas e, mais do que isso, implicando em relação socioeconômica de interdependência acentuada). Há, também, associação à ideia de *metrópole* (situação em que um município com destaque econômico figura como eixo de desenvolvimento dos municípios limítrofes, que organizam sua economia de modo interdepen-

dente e em função desse município central), de *megalópole* (situação semelhante à da metrópole, onde, contudo, há pluralidade de municípios com acentuado destaque econômico, havendo pluralidade de polos para o desenvolvimento imbricado dos municípios limítrofes) e ao termo *megacidade* (situação em que um dado município ultrapassa a marca de 10 milhões de habitantes, em decorrência, geralmente, de um processo aceleradíssimo de urbanização) (OLIVEIRA, 1973).

E é em razão do fenômeno de conurbação, presente em metrópoles e megalópoles, que se fez conveniente a intervenção jurídica com a figura das regiões metropolitanas para a busca de meios administrativos mais eficientes e econômicos de organizar a prestação de serviços públicos de interesse local.

2 Distinção entre RM e Regiões de Desenvolvimento; e a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico

Em que pese similitudes, as RM não se confundem com o instituto das Regiões de Desenvolvimento. Ambas são formas de organização regional, mas as Regiões de Desenvolvimento são superiores em termos de área territorial de abrangência, tendo foco na redução das desigualdades regionais, conforme arts. 3º, III, 43 e 170, VII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88). As RM, por sua vez, envolvem espaços territoriais menores, e seu escopo se relaciona à regulação de funções públicas de interesse comum, consoante art. 25, §3º da CF/88.

Ilustra a diferença entre ambas a lição de Bonavides (1971, p. 65), ao tratar das Agências de Fomento, instrumento peculiar das Regiões de Desenvolvimento:

O desequilíbrio inter-regional no Brasil, durante a década de 50, foi de tal magnitude e gravidade que o problema nordestino se configurava já como um problema de segurança nacional, vulnerando as bases da unidade federativa. A taxa de crescimento da renda *per capita* se apresentava ao nível de 1,5% no Nordeste, ao passo que na Região Centro-Sul ou Sudeste se elevava a 3,5%. As análises que então se fizeram da economia nordestina patenteavam a descapitalização contínua do Nordeste, cujos recursos, nas épocas normais, afluíam de maneira permanente e caudalosa, através do setor privado para o Centro-Sul, onde sua aplicação apresentava mais rentabilidade e menos riscos.

Daí se dizer que as Regiões de Desenvolvimento se relacionam a problemas mais severos, em regra macroeconômicos, que acarretam prejuízo ao equilíbrio dos entes federados e que podem, por isso, afetar a própria indissolubilidade da federação.

As RM, de menor escala, relacionam-se a questões de âmbito restrito, notadamente vinculadas a serviços públicos de interesse local, mas que impõem a cooperação dos entes federados para que se lhes garanta tratamento eficiente e econômico.

Lado outro, convém o registro da existência de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico. Em que pese o nome indicar tratar-se de forma de manifestação das Regiões de Desenvolvimento, não é propriamente o que se apresenta, porquanto rompe com sua lógica. Veja-se, nesse sentido, a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e entorno, criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulada pelo Decreto 7.469/2011, que revogou o Decreto 2.710/1998, e que aponta como fundamento constitucional o art. 43 da CF/88. Nela há articulação administrativa do Distrito Federal, União, e Municípios dos Estados Membros Goiás e Minas Gerais, com vistas à prestação de serviços públicos de interesse comum, à semelhança das RM, em que pese haver menção também à coordenação de ações para desenvolvimento e redução das desigualdades regionais.¹

3 Regiões metropolitanas e federalismo cooperativo

Em razão da particularidade da organização federal brasileira, a abarcar três esferas políticas – União, Estados e Municípios² –, diz-se que as RM se afiguram como instrumentos do *federalismo cooperativo*, que marca o arranjo estatal brasileiro do pós-Primeira Guerra Mundial:

Depois da Primeira Guerra Mundial, concebe-se o federalismo como *cooperativo*. O ideal é coordenar as duas esferas, sob evidentemente a batuta da União. Daí a repartição vertical, os tributos partilhados, reflexo de uma repartição vertical de competências. Chegou-se, sob a Constituição anterior, a falar em federalismo de integração. Federalismo este que acentuaria os traços do cooperativo, mas tendendo a uma

¹ A relação das RM com as Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDE é reconhecida no Estatuto da Metrópole, que ressalva em seu art. 22 sua aplicabilidade às RIDE até então criadas.

² Funcionando o Distrito Federal como ente *sui generis*, ora atuando com a faceta de Estado-Membro, ora com a de Município.

sujeição do Estado-Membro à União. Na verdade, seria ele um passo no sentido da substituição do Estado federal por um Estado unitário descentralizado, orientação política que hoje conta com adeptos na alta Administração Pública.

[...]

A Constituição de 1988 confere maior autonomia aos Estados-Membros tentando um reequilíbrio federativo. A expansão da autonomia estadual restabelece o federalismo cooperativo. Abandona o federalismo de integração (FERREIRA FILHO, 2012, p. 174).

Com efeito, a centralização político-administrativa levada a efeito no Brasil a partir das alterações normativas empreendidas pelo regime militar iniciado na década de 1960 – que implicou o alargamento das competências legislativas, materiais e orçamentárias da União – é freada com a Constituição de 1988. Esta, a par de prever maior soma de competências legislativas e materiais aos Estados – e, de forma inédita, aos Municípios –, prevê mecanismos de fortalecimento das relações horizontais entre os entes federados, a exemplo das RM.

Elas, as RM, se organizam com base em objetivos comuns cujo atingimento demanda soma de esforços e alinhamento de estratégias, pautadas em planejamento, que acarreta a não sobreposição dos entes federados (relação vertical), mas o seu alinhamento (relações horizontais). Afinal:

[...] o federalismo consagrado no Texto Constitucional não é estanque, nem concorrencial, é cooperativo (art. 23, parágrafo único da Constituição), o que significa dizer que as esferas da Federação, a despeito do sistema de repartição de competências, têm escopos idênticos a cumprir (FERRAZ, 2006, p. 2).

No ponto, cabe o registro de que as RM não se confundem com uma nova espécie de ente federado. Elas não são dotadas de autonomia (capacidade normativa e tributária). Trata-se, em verdade, de instituições que viabilizam arranjos administrativos dos entes federados – estes, sim, dotados de autonomia.

Assim, quanto à natureza jurídica das RM, entendimento majoritário as aponta como órgãos de planejamento (RAMOS, 2012, p. 70):

As regiões metropolitanas são entidades administrativas superpostas aos Municípios, com os objetivos de interesse comum a todas as unidades componentes, assim como os micro-organismos previstos no mesmo dispositivo (art. 25, § 3º). É aquela mesma coopera-

ção federativa, já vista. Neste caso entre o Estado e os Municípios e entre estes. Evidentemente deveria abranger Municípios de Estados distintos se a solução é para o bem comum, desde que com acordos respeitantes da autonomia de todos os participantes.

4 Origens no Direito Positivo

A origem remota do tratamento jurídico das regiões metropolitanas está na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937 – que previu, na parte reservada à *Organização Nacional*, a possibilidade de os Estados-Membros estabelecerem que Municípios da “mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns”:

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

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

No escólio de Sarmiento e Souza Neto (2012, p. 117):

No que tange ao federalismo, a Constituição de 1934 consagrou um modelo cooperativo, inspirado na Constituição de Weimar. Nesse modelo, além das competências privativas da União e dos Estados, foram também previstas competências concorrentes (art. 10), que demandavam a articulação de iniciativas e esforços entre os poderes central e estadual.

A previsão foi esvaziada de significado, mercê do caráter nominal dessa Constituição. Some-se a isso o caráter eminentemente agrícola da economia brasileira e a organização preponderantemente rural do país na década de 30, a tornarem o fenômeno sociogeográfico das RM menos perceptível na realidade brasileira, o que só veio a mudar com o êxodo rural, intensificado nas décadas de 70 e 80.

Não obstante a ausência de previsão quanto à questão na promulgada Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, já na década de 1940 cogitava-se o planejamento do estado, do qual as RM são instrumento.

No Brasil, outrossim, é com a mudança de comportamento do Estado brasileiro a partir de 1930, que marca o fim da “Primeira República” e a Revolução do

mesmo ano, que tem início um longo processo que irá afetar, no futuro, o Federalismo brasileiro. Destaca-se, a partir desta época, a atitude intervencionista do Estado, que vai de encontro ao não-intervencionismo pregado pelo Liberalismo individualista do século XIX. Ante o crescimento vertiginoso das cidades e a industrialização crescente que aos poucos vai mudando o perfil do país, verificasse uma radical centralização, em prol do poder central (União), das funções estatais, em detrimento da competência dos Estados-membros, que mais não fizeram à época que revelar suas deficiências. Assim é que, a partir da CF de 1934, passando pela Carta outorgada por Getúlio Vargas em 1937 (de cunho autoritário e que instituiu o “Estado Novo” entre nós, que perdurou até o fim da II Guerra Mundial em 1945), até chegar às Cartas de 1967 e à EC 01/69, nota-se uma progressiva centralização na Federação brasileira.

No bojo desta, aparece a idéia de introduzir-se, como providência racionalizadora, o planejamento como norma básica e prévia do Governo e da Administração. Aparecendo ainda na década de 40, é entretanto só a partir de 1956, quando tem início o Governo Juscelino Kubitschek, que tem impulso “a fase do planejamento, como ponto de partida para a solução dos problemas brasileiros”. Criam-se, a partir daí, Ministérios que acabam por originar a “Secretaria de planejamento”, órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, acima dos Ministérios. O planejamento no Brasil nasce assim com caráter predominantemente federal, em detrimento do estadual. É a lição de Celso Lafer, citado por Dalmo Dallari (SABOIA, 1998, p. 233).

No mesmo sentido, destaca Bonavides (1971, p. 58-59):

[Com a CF/46,] Pela primeira vez a expressão “plano”, conscientizando no legislador constituinte a importância da planificação dentro das condições novas da sociedade contemporânea, era empregada com ênfase que decerto vinha assinalar um grau mais alto na racionalização das medidas do poder federal, concernentes às áreas regionais, onde entrara a atuar com tanto vigor.³

É na Constituição da República do Brasil de 1967 que a temática volta a ser introduzida no ordenamento jurídico, ago-

³ Registre-se, por cautela, que o referido autor entende equivocada a ideia de federalismo cooperativo no Brasil, defendendo, de outro lado, um Federalismo de Regiões (TEMER, 2008, p. 76).

ra em previsão genérica no título da *Ordem Econômica e Social*, art. 157, §10º:

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

[...]

§ 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

O preceito, de curtíssima duração, veio a ser alterado em face da revolução⁴, que trouxe novo tratamento para a matéria a partir do art. 164 redigido pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969:

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 sócio-econômica (grifos nossos).

Em que pese a pluralidade de dispositivos a tratar da matéria desde o início do século XX, as RM, enquanto fenômeno jurídico, permaneceram sem densidade normativa, deixando de produzir efeitos. Faltavam-lhes contornos para que pudessem ser, de fato, utilizadas como instrumento de planejamento estatal com foco no federalismo de cooperação.

Somente a partir da Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, desenharam-se os contornos jurídicos das regiões metropolitanas enquanto instrumento a serviço do federalismo cooperativo. A par de criar oito regiões metropolitanas (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza – cada qual constituindo o agrupamento de municípios – conforme art. 1º), a LC 14/73 trouxe os primeiros efeitos jurídicos concretos dessa forma de organização.

Destacam-se, nesse ponto, a fixação de uniformidade para os salários mínimos no âmbito dos municípios componentes da

⁴ Utiliza-se, aqui, o termo revolução em sentido técnico-jurídico, ou seja, a alteração de uma ordem jurídica constitucional por outra (COELHO, 2001, p. 15). Não se ignoram, no ponto, as críticas hodiernas à designação do fenômeno histórico como “revolução”, e não como “golpe”, na linha de estudiosos de outras Ciências Sociais.

mesma região metropolitana (aspecto normativo mais concreto - art. 1º, §9º) e a previsão de preferência na obtenção de recursos (aspecto normativo de menor concretude - art. 6º).

Do ponto de vista de sua engenharia jurídica, fixaram-se os órgãos de composição (Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo, cuja criação foi remetida à competência da legislação estadual, sendo imputado ao Estado-Membro, ainda, o ônus de manutenção desses órgãos - art. 2º). E, aspecto mais importante, delimitou-se seu objeto: os serviços públicos de interesse metropolitano.

Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário,

V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (BRASIL, Lei Complementar Federal nº 14/1973).

No ponto, surgiu controvérsia a respeito da constitucionalidade de fixação dessa competência material nas regiões metropolitanas, como relatam Guimarães e Silva (1984, p. 274):

2. Questiona-se, vez por outra, se a criação de entidades metropolitanas, para a execução dos serviços comuns referidos no art. 164 da Carta Magna, lesaria ou não o princípio constitucional da autonomia dos Municípios. Não é incomum a defesa exacerbada do princípio, embora, segundo Miguel Reale, in "Regulamentação do Trânsito Urbano", Revista de Direito Público, vol. 9, pág. 85, ele se preste a interpretações fluidas e impertinentes, dando-se desmedida extensão ao termo "peculiar interesse", em detrimento de exigências de caráter regional ou mesmo nacional.

3. Por isso, são de suma importância - no momento em que se delineia um novo perfil federativo, a exigir revisões conceituais - decisões como a proferida pelo Supremo Tribunal Federal envolvendo a controverti-

da questão da autonomia municipal. Realmente, ao emitir seu voto como Relator da Representação nº 1.048-PB, em que se levantou, sem êxito, a inconstitucionalidade dos arts. 164 e 165 da Constituição da Paraíba, limitadores do uso do solo dos Municípios de João Pessoa e Campina Grande, o Ministro DJACI FALCÃO, in **Revista Trimestral de Jurisprudência**, vol. 101, agosto de 1982, pág. 487, acentuou a necessidade de se dar “tratamento legislativo adequado a problemas comuns”.

A matéria sofreu pequenas alterações, mercê da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974 (que em seu art. 19 criou a região metropolitana do Rio de Janeiro, a par de criar, no art. 21, fundo contábil para o financiamento de serviços de interesse prioritário dessa região), e da Lei Complementar nº 27, de 3 de novembro de 1975 (que trouxe alterações quanto à composição dos Conselhos Deliberativos).

As RM se mantiveram como instrumento a serviço do planejamento estatal e do reforço ao federalismo cooperativo na CF/88, que voltou a tratar delas no art. 25, §3º:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

§ 3º - Os **Estados** poderão, mediante **lei complementar**, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (grifos nossos).

Destaca-se o retorno da matéria ao título dedicado à *Organização do Estado*, como o fizera a Constituição de 1937. Além disso, há mudança na competência legislativa – antes da União, agora dos Estados-Membros, mantida a necessidade de lei complementar. Sobre o ponto, Almeida (2013, p. 127):

A atribuição, aos Estados, de competência para instituírem, por lei complementar, regiões metropolitanas representa para eles um ganho, em relação à União, uma vez que a Constituição de 1967, no art. 164, conferia ao poder central tal competência. No caso, ensinou-se aos Estados maior margem de ordenação do seu território, mediante a criação de regiões metropolitanas.

Nesse particular, surgiram entendimentos doutrinários no sentido de que o novo arranjo constitucional impediria a cria-

ção de regiões metropolitanas envolvendo municípios vinculados a Estados-Membros distintos (RAMOS, 2012, p. 85):

O Texto Maior anterior as previa em criação federal. Atualmente tal competência transferiu-se para os Estados (art. 25, § 3º), conseqüentemente os Municípios devem pertencer ao mesmo Estado. Essa nova forma é colocada, como se os problemas não atingissem unidades pertencentes a Estados distintos. Seria resolver juridicamente questões físico-geográficas.

A questão parece ter sido dificultada, realmente, pela mudança da competência constitucional para dispor sobre a matéria. Contudo, afigurava-se viável, em tese, o arranjo de regiões metropolitanas em municípios limítrofes pertencentes a Estados-Membros diversos. Essa situação, do ponto de vista empírico, é de difícil concretização, mercê da pluralidade de arranjos necessários nos planos das legislações estaduais e municipais, bem como em face do desestímulo à eficiência que decorreria da superposição de órgãos de controle. A respeito do problema, como se verá, houve intervenção legislativa da União a partir da publicação do Estatuto da MetrÓpole.

Mister ressaltar, antes, que para estruturação jurídica das regiões metropolitanas o caminho natural para que se passe do planejamento à execução envolve a utilização de outros institutos de cooperação intragovernamental:

Na sua estrutura operacional, a região metropolitana requer, além dos órgãos internos de sua composição – Conselho Consultivo e Conselho Deliberativo - um órgão externo de execução dos serviços comuns - empresa pública, sociedade de economia mista ou autarquia - que deve ser previsto e criado na legislação estadual, para atingir o objetivo concreto da própria região metropolitana: a realização dos serviços públicos regionais. Concebo a região metropolitana como instrumento de convergência das relações intergovernamentais, ao nível da União, dos Estados e dos Municípios, figurando nesse contexto como a peça mais nova da fecunda experiência brasileira do federalismo cooperativo. Trata-se de instrumento de cooperação com finalidade constitucional definida, para alcançar, como determinou o constituinte na sua feliz inspiração originária, o desenvolvimento econômico e a justiça social, vale dizer, o bem-estar das populações situadas na mesma comunidade sócio-econômica, dentro do fim dominante da Ordem Econômica e Social na Constituição federal brasileira (HORTA apud GUIMARÃES; SILVA, 1984, p. 281).

Moreira Neto (2014) assinala como instrumentos viáveis à execução dos serviços públicos de interesse metropolitano, a par das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, as figuras que agrupa como instrumentos voluntários de pactos de cooperação: acordos de programa, convênios e consórcios. Esta última modalidade, destaca:

Superando a escassez de legislação atualizada e apropriada para o desenvolvimento dessas fórmulas político-administrativas de coordenação de atividades de interesse público, que cada vez mais ganham expressão na prática federativa, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, inaugurou uma nova etapa de instrumentação desses pactos, dispondo sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos; iniciativa meritória, embora a opção por uma indevida contratualização, forçada nessa modalidade de pacto e o seu indisfarçável viés burocrático e centralizador, traga obstáculos à sua ampla aceitação e generalizado emprego, como certamente se pretenderia (MOREIRA NETO, 2014, p. 97).

Assim, com a introdução da figura dos Consórcios Públicos pela Lei Federal nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007, as regiões metropolitanas passaram a gozar de mais um instrumento jurídico para viabilizar a execução dos serviços de interesse comum metropolitano – os consórcios públicos.

Mas é em 12 de janeiro de 2015, a partir da publicação da Lei 13.089, que se consolidam os instrumentos jurídicos postos à disposição das RM para a execução de seus fins. Essa lei, a par de regular as RM, trata das figuras das Aglomerações Urbanas, tangenciando, ainda, a figura das microrregiões (art. 1º, §1º, I), e prevê instrumentos de desenvolvimento urbano integrado (art. 9º e seguintes) para que na cooperação dos entes federados concorra a União.

5 Do Estatuto da MetrÓpole

A constitucionalidade da Lei Federal nº 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole) é compreendida a partir de sua conciliação com a competência dos Estados-Membros para a instituição de RM. Com efeito, o §3º do art. 25 da CF/88 dispõe claramente sobre a competência dos Estados-Membros para a instituição de Regiões Metropolitanas. Assim, interpretação no sentido de que as RM já instituídas e reguladas pela legislação dos Estados-Membros sofreriam limitações em razão das regras trazidas pelo Esta-

tuto da Metr pole parece incompatível com a forma federativa de Estado (art. 1 , *caput* da CF/88) e com o regramento do art. 25,  3  da CF/88.

Afigura-se razoável, contudo, interpreta o do Estatuto da Metr pole no sentido de que sua aplicabilidade está relacionada às situa es que envolvam pluralidade de Municípios situados em pluralidade de Estados-Membros (art. 4 ), ou em casos nos quais se busque a participa o da União na política de planejamento dessas RM, inclusive com comprometimento financeiro (art. 13 e seguintes).

Subsiste, porém, d vida quanto ao fundamento de validade dessa lei.⁵ Com efeito, o art. 23, parágrafo único da CF/88 estabelece a necessidade de Lei Complementar para fixa o de "normas para a coopera o entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". E a institui o de RM   forma de coopera o dos entes federados.

Parece-nos, contudo, que ao caso não se aplica o referido dispositivo, justamente pela falta de " mbito nacional"  s RM, pelo que se atrai a hipótese de competência concorrente, nos termos do art. 24, I,  1  a 4  da CF/88⁶:

Art. 24. Compete   União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...]

  1  No âmbito da legisla o concorrente, a competência da União limitar-se-  a estabelecer normas gerais.

  2  A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

  3  Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

  4  A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

⁵ Em que pese o Legislador indicar no art. 1 , *caput* do Estatuto da Metr pole os dispositivos constitucionais que sustentam fundamentarem a validade da norma – "incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no   3  do art. 25 e no art. 182 da Constitui o Federal" –, a indica o legislativa não pode ser apropriada sem o crivo da análise dogmática.

⁶ Competência legislativa correlacionável   competência comum, de execu o, prevista no art. 23, I, II, III, IV, VI, IX e XII, que se relaciona, em alguma medida, com os serviços públicos de interesse comum (dic o da Lei Complementar Federal n  14 de 1973) ou fun es públicas de interesse comum (na dic o do Estatuto da Metr pole, art. 2 , II).

Nessa toada, percebe-se que até mesmo a competência tratada no §3º do art. 25 da CF/88 pode ser considerada como inserta nesse contexto maior de competência concorrente. Assim, a Lei Complementar Federal nº 14/1973 deve ser considerada como norma geral recepcionada pela CF/88 com “status” de lei ordinária (§1º do art. 24 da CF/88 c/c art. 34, §5º do ADCT em aplicação analógica e “a contrario sensu”), sendo conveniente destacar que o Estatuto da Metrópole goza do mesmo “status” dessa Lei Complementar.

Superada a questão, percebe-se que o Estatuto da Metrópole adensa o conteúdo administrativo da Lei Complementar Federal nº 14/1973. A par dos *Conselhos Deliberativos* (presididos pelo Governador do Estado) e dos *Conselhos Consultivos* (art. 2º LC 14/73), e do delineamento dos serviços de interesse metropolitano (planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, uso do solo, transportes, abastecimento de água e combustíveis – art. 5º da LC 14/73), prevê-se a necessidade de conciliação desses órgãos com a *Governança Interfederativa*, a acarretar modificação substancial no delineamento administrativo estruturante das RM.

Isso porque, para a adequação dos Conselhos Deliberativos e dos Conselhos Consultivos ao novo regramento, necessário que eles permitam a governança interfederativa, compreendida como:

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.

Essa alteração nos órgãos de formalização das RM é imprescindível para que se estruture esse arranjo institucional com vistas a almejada *gestão plena* das RM, imprescindível para que a União possa atuar no seu fomento:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

[...]

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 [que trata da governança interfederativa]; e
 - c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;
- [...]

Art. 14. Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do caput do art. 2º desta Lei.

Deixando a análise dos elementos estruturantes das RM, segue-se à verificação das ferramentas de planejamento previstas para essa forma de organização urbana:

Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001, no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – plano de desenvolvimento urbano integrado;

II – planos setoriais interfederativos;

III – fundos públicos;

IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;

V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

VII – convênios de cooperação;

VIII – contratos de gestão;

IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7º desta Lei;

X – parcerias público-privadas interfederativas.

O Estatuto das Metrôpoles destaca, contudo, que a utilização de algumas dessas ferramentas não é restrita às RM ou Aglomerações Urbanas, prevendo expressamente que os Municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos, mesmo que não componham a estrutura administrativa prevista no Estatuto (art. 23).

Chama-se a atenção, por fim, a duas alterações destacadas nessa lei. A primeira é a previsão do processo legislativo complexo para a formação de RM envolvendo municípios pertencentes a Estados-Membros diversos (arts. 4º e 5º), pondo fim à dúvida sobre a possibilidade de estruturação dessa forma de organiza-

ção administrativa quando envolvidos Municípios de Estados-Membros diferentes.

A segunda é a possibilidade de responsabilização, por crime de responsabilidade, do Governador de Estado ou outros agentes públicos que atuem na estrutura da governança interfederativa que não busquem a implementação de plano de desenvolvimento urbano integrado⁷, ou do Prefeito Municipal que não envidar esforços para compatibilizar o plano diretor do Município que administra com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana que esse Município integre (art. 21, II).

Nesse particular, por cuidar a lei de responsabilização do Prefeito Municipal por descumprimento da legislação estadual, chama-se atenção para o fato de que o Município, que a princípio não participa do processo legislativo de aprovação da Região Metropolitana – não há previsão de sua legitimação no curso do processo legislativo de aprovação de Lei Complementar estadual –, pode vir a sofrer prejuízos caso não se alinhe à organização concebida por ente da federação diverso, o que enseja questionamentos a propósito da compatibilização do instituto com o modelo federativo brasileiro.

Sobre ponto, convém registrar o que decidiu o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.841/RJ. Nessa ação, questionou-se a constitucionalidade da previsão de que a decisão legislativa quanto à instituição de Regiões Metropolitanas envolveria o exercício, conjunto, de competência legislativa do Estado-Membro e dos Municípios envolvidos. Em análise da medida cautelar, o STF acatou o pedido de suspensão da eficácia do dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que, afastando a reprodução do art. 25, §3º da CF/88, condicionou a eficácia da competência legislativa do Estado para tratar da matéria à aprovação das Câmaras Municipais dos Municípios afetados. A decisão foi assim ementada:

⁷ Aqui se previu o prazo de três anos, contados da data de publicação da lei para os envolvidos em Regiões Metropolitanas criadas anteriormente à sua vigência, para que busquem elaborar e aprovar o plano de desenvolvimento urbano integrado de suas RM (art. 21, I “b”); e o prazo de três anos, a contar da constituição das RM na vigência do Estatuto das Metrôpoles (art. 21, I, “a”). A distinção tem fundamento simples, em que pese não decorrer de imediato da leitura da lei: as Leis Complementares estaduais que criarem novas RM deverão ter plano de desenvolvimento urbano integrado quando de sua instituição; já as RM anteriores ao Estatuto das Metrôpoles deverão contar com uma nova Lei Complementar estadual, agora para aprovação de seus planos de desenvolvimento urbano integrado.

REGIÃO METROPOLITANA - AGLOMERAÇÃO URBANA OU MICRORREGIÃO - CRIAÇÃO - REQUISITO - APROVAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL. Ao primeiro exame, discrepa do § 3º do artigo 25 da Constituição Federal norma de Carta de Estado que submete a participação de município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião à aprovação prévia da câmara municipal. Liminar deferida para suspender a eficácia do preceito em face do concurso da relevância da argumentação jurídico-constitucional, da conveniência e do risco de manter-se com plena eficácia o preceito, obstaculizada que fica a integração e realização das funções públicas de interesse comum (STF, ADI 1841 MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/1998, DJ 28-08-1998 PP-00002 EMÉNT VOL-01920-01 PP-00053).

Em prosseguimento do julgamento, o Tribunal confirmou o entendimento manifesto na medida cautelar:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICRORREGIÃO. C.F., art. 25, §3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. I. - A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual. II. - Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. III. - ADIn julgada procedente (STF, ADI 1841, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2002, DJ 20-09-2002 PP-00088 EMÉNT VOL-02083-02 PP-00255).

Em prosseguimento do imbróglio, ainda no Estado do Rio de Janeiro, o STF analisou a ADI 1.842. Nela discutiu-se a transferência da titularidade de serviço comum de interesse metropolitano, mercê da criação de Região Metropolitana naquele Estado-Membro. O Tribunal, nesse caso, reafirmando a jurisprudência da Corte, e dando interpretação ampliativa à noção de titularidade do serviço nos casos em que há interesse comum dos entes federados, concluiu pela constitucionalidade desse arranjo, conforme se depreende do seguinte excerto da ementa de seu acórdão:

[...] A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração,

que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limitrofes, 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. Repita-se que este caráter compulsório da

integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto [...] (STF, ADI 1842, Rel. Min. LUIZ FUX, Rel. p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

Nessa linha, afigura-se lícita a responsabilização do Prefeito Municipal na situação prevista no art. 21, II do Estatuto da Metrópole: independentemente da participação do Município no processo legislativo de formação da RM, ele passa a ter responsabilidade para com a coletividade que integra, no escopo de criar condições para a prestação eficiente e econômica dos serviços públicos de interesse metropolitano.

Conclusão

As regiões metropolitanas se afiguram como instrumento jurídico pouco explorado pela doutrina, concebidas como forma de auxiliar a Administração Pública no planejamento de políticas públicas urbanas. Seu estudo, em conjunto com outros instrumentos de direito urbanístico (em especial os previstos nos Decretos-Lei nº 3.365/41 e 271/1967, e Leis Federais nº 4.132/1962, 6.766/1979 e 10.257/2001) e com a legislação sobre consórcios públicos (Lei Federal nº 11.107/2005), permite aos opera-

dores do Direito dotar a Administração Pública de maiores perspectivas para a identificação de necessidades em áreas conurbadas com alta densidade demográfica e o apontamento de arranjos jurídicos adequados ao tratamento integrado dos problemas que lhes envolvem, sempre em prestígio ao princípio da economicidade.

As implicações jurídicas de seu arranjo na órbita federal, antes pequenas – uniformidade para os salários mínimos no âmbito dos municípios componentes e a previsão de preferência na obtenção de recursos –, agigantaram-se em face à possibilidade de responsabilização por improbidade administrativa dos Governadores de Estado e dos Prefeitos Municipais, bem como diante dos riscos ao financiamento oriundo da União, nos termos dos arts. 21 e 14 da Lei Federal nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrôpole).

Nesse particular, a proximidade do termo para adequação fixada aos órgãos componentes da estrutura administrativa das Regiões Metropolitanas constituídas antes da vigência do Estatuto das Metrôpoles (12 de janeiro de 2018) inspira cuidado dos Administradores Públicos.

Importa conhecer do tema.

Referências

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentários ao art. 25, §3º da Constituição. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. Edição digital (e-book).

BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões. **Revista de Informação Legislativa**, v. 8, nº 31, p. 53-78, jul./set. 1971. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180463/000340644.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 3 set. 2014.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Para entender Kelsen**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERRAZ, Luciano. Parceria público-público: contrato de programa e execução de serviços públicos municipais por entidade da Administração Indireta Estadual. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 5, nº 57, set. 2006. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=37485>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Edição eletrônica (e-book).

GUIMARÃES, Jackson Rocha; SILVA, Gutemberg da Mota e. Os serviços comuns metropolitanos e a autonomia municipal. **Revista de Informação Legislativa**, v. 21, nº 83, p.

273-284, jul./set. 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181549/000410499.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 2 set. 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Integração Administrativa: o Federalismo Brasileiro. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. Edição eletrônica (*ebook*).

OLIVEIRA, Carlos A. Azevedo. A área metropolitana e seu significado – conceituação em geografia urbana. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, nº 16, p. 5-37, dez. 1973. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/boletim-geografico-rs/article/view/3300/3372>>. Acesso em: 15 set. 2014.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. Federação e República. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; VALDER, Carlos. (Coord.). **Tratado de Direito Constitucional**, vol. 1, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Edição digital (*e-book*).

SABOIA, Marcelo Rocha. Notas sobre as regiões metropolitanas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, nº 138, p. 231-236, abr./jun. 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/380/r138-19.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 2 set. 2014.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 1ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Edição digital (*e-book*).

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008.