

Estevam: O regime constitucional das regiões metropolitanas

12/10/2021

Segundo o Estatuto da Metrópole, regiões metropolitanas são unidades regionais constituídas pelo agrupamento de municípios limítrofes, instituídas pelos estados mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.



Na história constitucional, elas aparecem na Polaca

pela primeira vez, cujo artigo 29 autorizava o agrupamento de entes municipais *"para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns"*. O parágrafo único, por seu turno, atribuía aos estados o poder de estabelecê-las e organizá-las, mas a competência *"deferida aos Estados, para criar a entidade dotada de comunidade de fins, não se exerceu (...)"* [1].

A previsão normativa só voltaria à Constituição de 1967, no Título da Ordem Econômica e Social, cujo §10 do artigo 157 permitia à União estabelecer regiões metropolitanas por meio de lei complementar, constituídas por municípios que integrassem *"a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum"*.

Após a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, o dispositivo foi então deslocado para o artigo 164 da Constituição de 1967, preservando integralmente seu sentido, apesar de algumas mudanças textuais. Assim, a primeira lei infraconstitucional a estabelecer e organizar regiões metropolitanas foi a Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973, nos termos da competência à época atribuída à União.

Na lei, foram criadas oito regiões metropolitanas (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo) com seus respectivos municípios. Além disso, também foi prevista a existência de dois órgãos metropolitanos, a serem criados por lei estadual: o Conselho Deliberativo — com o propósito de coordenar, planejar e executar os serviços comuns — e o conselho consultivo — a fim de aconselhar aquele e opinar sobre

questões de interesse metropolitano.

De mais a mais, o diploma listava seis ações governamentais dentre aquelas consideradas de interesse comum, sendo duas atividades-meio (planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social e controle do uso do solo metropolitano) e quatro atividades-fim (saneamento básico, transportes viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado e, por fim, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental), havendo a possibilidade da inclusão de mais atividades por lei federal.

Enquanto isso, os problemas do Grande Rio transbordavam os limites entre estados, razão por que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro só foi estabelecida com a Lei Complementar n.º 20, de 1.º de julho de 1974, após a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, desde que suas questões passaram a ser assunto intraestadual.

Já mesmo nessa época, havia clara distinção entre regiões de desenvolvimento (como Sudeco, Sudam, Sudene ou Suframa), cujas entidades regionais exercem administração econômica sobre longas faixas territoriais, e regiões metropolitanas, cujo propósito é coordenar serviços públicos de interesse comum. Enquanto as primeiras pressupõem áreas de baixo desenvolvimento econômico, as segundas, por outro lado, são fruto de intenso crescimento urbano, para as quais a integração das funções públicas é necessária.

Por sua vez, a Constituição Cidadã passou a tratar das regiões metropolitanas no Título da Organização do Estado, atribuindo no §3.º do artigo 25 a competência aos estados para instituí-las, a fim de "*integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum*". Isto é, a atribuição para organizá-las foi completamente arredada da União, dada a predominância do interesse regional sobre a matéria.

Sem dúvida, trata-se de uma nova dimensão do federalismo brasileiro, não só caracterizado pelos três níveis de governo, como pela fase crítica de integração de novos polos administrativos [2], diante das complexidades sociais e econômicas de nosso tempo. Nesse sentido, são as regiões metropolitanas o futuro da administração pública brasileira na solução de necessidades de interesse comum.

Considerando, inclusive, sua novidade no ordenamento jurídico brasileiro, o §3.º do artigo 25 da CF foi diversas vezes arguido perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.841/RJ, a Corte chancelou o caráter compulsório de integração dos municípios em regiões metropolitanas, afinal de contas, sem a obrigatoriedade de participação de todos os interessados, o instituto restaria frustrado caso alguma entidade dela quisesse se retirar.

Em 2013, o Supremo Tribunal Federal mais uma vez foi instado a se manifestar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.842/RJ. No acórdão, foi esclarecido que a autonomia municipal não era incompatível com a instituição de regiões metropolitanas, haja vista o interesse comum que inclui, a par das funções públicas que atendam a mais de um município, também as políticas públicas restritas ao território de apenas um deles, mas cujos efeitos tenham repercussão regional, como é o caso do saneamento básico. Desse modo, quando uma função administrativa extrapola o interesse local, as decisões públicas a ela atinentes passam a

depende de deliberação conjunta.

Nesse ínterim, a Constituição Federal, além de empregar o termo "*função pública de interesse comum*" (muito mais abrangente que "*serviço público de interesse metropolitano*"), inaugurou mais uma espécie de competência em seu sistema federativo, cujos municípios não podem delas tratar de modo isolado, "*senão conjuntamente, numa espécie de cogestão entre eles e o Estado que tem a responsabilidade de organizá-las originariamente, mediante lei complementar*" [3]. Isto denomino *competência conciliar*.

Assim, as funções públicas de interesse comum, ora fixadas em lei complementar estadual, só podem ser exercidas em conjunto pelos entes federativos na respectiva instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil. Ou seja, há um fórum próprio de decisão administrativa para aquelas questões de predominante interesse metropolitano.

Por fim, a União ainda editou a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, também conhecida como estatuto da metrópole. Aparentemente, causa estranheza a existência de um diploma desses, pois que a competência procedimental — termo empregado pelo ministro Nelson Jobim no voto da ADI 1.842 — para instituir e integrar a organização das regiões metropolitanas foi inteiramente atribuída aos estados, conforme a Constituição Federal de 1988.

Mesmo que à União fosse atribuída competência para instituir normas gerais sobre regiões metropolitanas (cujo interesse jamais poderia ser nacional, pois no Brasil vigem "*diversidades da mais variada ordem e grandeza entre as características e os problemas de cada uma delas*" [4], diga-se de passagem), é salutar que o §3.º do artigo 25 fosse integrado por meio de lei complementar — assim como se fez na década de 70 — e não por uma lei ordinária.

De qualquer modo, enquanto a lei não for adequadamente retirada do ordenamento jurídico, continua gozando da presunção de legalidade. E, de acordo com o artigo 8.º do estatuto da metrópole, a estrutura de governança interfederativa das regiões metropolitanas deve contemplar quatro funções básicas: 1) função técnico-consultiva, 2) função deliberativa, 3) função executiva, e 4) função alocativa de recursos financeiro-orçamentários.

Entendo que a forma como tais funções básicas são organizadas na estrutura administrativa das regiões metropolitanas compete exclusivamente aos estados em seu ato normativo de instituição em lei complementar. Entretanto, quanto à última dessas funções, o estatuto da metrópole não chegou a oferecer uma solução para o autofinanciamento metropolitano, principal entrave para a efetividade de políticas públicas. E, pelo que me consta, somente a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, até agora, conseguiu superar esse problema, por meio da outorga de concessão dos serviços públicos de saneamento básico [5].

[1] HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional Brasileiro e as regiões metropolitanas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 12, n. 46, p. 34, abr./jun. 1975. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182005/000867054.pdf?sequence=1>>. Acesso em 4 out. 2021.



[2] DALLARI, Dalmo de Abreu. Novos polos administrativos afetando a Federação Brasileira. In: BONAVIDES, Paulo *et. al.* **As Tendências Atuais do Direito Público**: Estudos em Homenagem ao Professor Afonso Arinos de Melo Franco. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 86. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19995UAst7BJ-IY0YQetg_kVCYBxt74qA/view?usp=sharing>. Acesso em 4 out. 2021.

[3] ALVES, Alaôr Caffé. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões**: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>>. Acesso em 5 out. 2021.

[4] GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: uma necessária revisão das concepções. **Revista dos Tribunais**, ano 68, v. 521, n. 521, p. 17, mar. 1979. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1Ii7cEzvTKa4GJ-FILkhfZuYJwPAmKH7p/view?usp=sharing>>. Acesso em 4 out. 2021.

[5] ESTEVAM, Douglas. **ADI 1.842 e as funções públicas de interesse comum**: por que o Rio de Janeiro está na vanguarda das regiões metropolitanas? JOTA, 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/adi-1-842-e-as-funcoes-publicas-de-interesse-comum-26092021>>. Acesso em 7 out. 2021.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2021-out-12/estevam-regime-constitucional-regioes-metropolitanas/>