

Fundamentos legais da instituição de Regiões Metropolitanas no Brasil: questões e respostas às controvérsias políticas sobre a matéria

Legal foundations of the institution of Metropolitan Regions in Brazil: questions and answers to political controversies on the matter

Fundamentos legales de la institución de las Regiones Metropolitanas en Brasil: preguntas y respuestas a controversias políticas sobre la materia



Eduardo Celestino Cordeiro

Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento - São Luís - Maranhão - Brasil

celestinocordeiro@yahoo.com.br



Klayton Noboru Passos Nishiwaki

Tribunal de Justiça do Maranhão - São Luís - Maranhão - Brasil

noborupassos@hotmail.com

Resumo: O artigo apresenta a síntese de pesquisas exploratórias acerca dos fundamentos legais da instituição de regiões metropolitanas (RMs) no Brasil, com o objetivo de encontrar respostas jurídicas para questões derivadas de embates políticos. De início, realizou-se um levantamento de controvérsias em torno da instituição de RMs, de modo a obter um quadro de problemas práticos sobre a matéria. Em seguida, na busca por respostas para as questões identificadas, o estatuto jurídico das RMs foi revisado e analisado, bem como teses do direito científico e da esfera jurisprudencial. Os resultados encontrados corroboram para a hipótese de que, longe de serem meras abstrações sem efeitos práticos, as configurações legais das RMs ajudam a entender os rumos dessas instâncias territoriais no Brasil.

Palavras-chave: Regiões Metropolitanas. Estatuto jurídico. Controvérsias políticas.

Abstract: The article presents the synthesis of exploratory researches on the legal foundations of the institution of metropolitan regions (MRs) in Brazil, with the objective of finding legal answers to questions arising from political conflicts. At first, a survey of controversies was carried out around the institution of MRs, in order to obtain a picture of practical problems on the matter. Next, in the search for answers to the identified questions, the legal status of MRs was reviewed and analyzed, as well as theses of scientific law and the jurisprudential sphere. The results found corroborate the hypothesis that, far from being mere abstractions without practical effects, the legal configurations of MRs help to understand the direction of these territorial instances in Brazil.

Keywords: Metropolitan regions. Legal status. Political controversies.

Resumen: El artículo presenta la síntesis de una investigación exploratoria sobre los fundamentos jurídicos de la institución de las regiones metropolitanas (RM) en Brasil, con el objetivo de encontrar respuestas legales a las cuestiones que surgen de los conflictos políticos. En un primer momento, se realizó un relevamiento de controversias en torno de la institución de las RM's con el fin de obtener un panorama de los problemas prácticos en la materia. A continuación, en la búsqueda de respuestas a las preguntas identificadas, se revisó y se analizó la situación jurídica de las RM's, así como las tesis del derecho científico y del ámbito jurisprudencial. Los resultados encontrados corroboran la hipótesis de que, lejos de ser meras abstracciones sin efectos prácticos, las configuraciones legales de las RM's ayudan a comprender la dirección de estas instancias territoriales en Brasil.

Palabras clave: Institución de las Regiones Metropolitanas. Estatus legal. Controversias políticas.

Introdução

A noção de Região Metropolitana (RM) remete a um fenômeno eminentemente geográfico, o ambiente em conurbação da metrópole, mas também possui conteúdo legal que orienta a instituição e a operacionalização desse tipo de arranjo. Dado seu papel na organização política e administrativa dos territórios abrangidos, os fundamentos legais são virtualmente capazes de influir na constituição geográfica das RMs. Todavia, entre os estudiosos da questão, a importância do ordenamento legal na organização das regiões instituídas como metropolitanas tem sido negligenciada, com exceção da ciência jurídica, que, por força do ofício, se ocupa com a base normativa das regiões criadas pelo Estado.

No Brasil, bem como em outros países, a instituição de RMs se deu em resposta à emergência de grandes espaços urbanos aglutinando mais de um território político-administrativo. Enquanto na Europa o fenômeno ocorre desde o século XIX, aqui, o processo remonta a meados do século passado, quando o crescimento populacional apresentou acentuada aceleração e, numa inversão de fluxo, passou a se concentrar nas cidades, dando forma à macrocefalia urbana (SANTOS, 2013), realidade sem precedentes e que, gradativamente, inseriu a questão metropolitana na pauta política brasileira.

Não por acaso, foram nas maiores cidades do país que surgiram as primeiras experiências brasileiras de uso da escala metropolitana para operação de políticas públicas. Em 1954, por exemplo, o estado de São Paulo criou o Departamento de Água e Esgotos (DAE), autarquia com atuação na capital e quatro municípios vizinhos. À época, a iniciativa foi tida como inovadora na administração brasileira, sendo a metropolização uma das justificativas para sua abrangência regional (cf. SABESP, 2008; WHITAKER, 1954).

Por ocasião do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), realizado em 1963, conforme lembram Bonduki e Koury (2010, n.p) foi apresentada a proposta que, anos depois, seria desenvolvida a partir do conceito de RMs, qual seja:

[...] alteração da legislação para que nas áreas de concentração urbana, constituídas por municípios diferentes sejam criados órgãos de administração, que consorciem as municipalidades,

para a solução de seus problemas comuns tendo em vista particularmente as questões de organização do território e habitacionais. (BONDUKI, KOURY, 2010, n.p)

Segundo Araújo Filho (1996), ideias similares passaram a circular no âmbito do Ministério do Planejamento, sendo posteriormente submetidas à deliberação política. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), junto aquele ministério, contribuiu para o debate com a elaboração de estudos baseados em critérios técnicos de identificação dos espaços metropolitanos (cf. IBGE, 1967a, 1967b, 1970).

O ápice do processo de inclusão da regionalização metropolitana na agenda política do país ocorreu em 1967, quando a criação de RM passou a ser prevista no art. 157 da Constituição Federal (CF). Basicamente, atribuiu-se à União o poder de decisão sobre a instituição de RMs – que era almejado por estados e municípios – desde que através de lei complementar e para realização de “serviços de interesse comum”. A competência foi exercida em 1973 e 1974, quando criadas nove RMs¹. Desde então, as bases legais dessa regionalização têm sido tema recorrente na doutrina e nos tribunais brasileiros².

Com a atual CF, o disciplinamento jurídico das RMs no Brasil precisou ser reformulado. Daí em diante, uma nova coleção de diplomas legais tem sido produzida, o que prova a relevância política conferida ao assunto. Porém, a aplicação dessas normas é marcada por impasses políticos, alguns até judicializados que geram obstáculos para a efetivação de RMs no país – inércia institucional evidenciada na maioria dos casos.

Diante do exposto, este artigo visa encontrar respostas jurídicas para questões relacionadas a embates políticos em torno da instituição de RMs no Brasil. O trabalho oferece uma síntese dos resultados de pesquisas exploratórias realizadas pelos autores, que, assim, buscaram evidenciar a importância de se considerar o papel da lei sobre a organização espacial e aventar a possibilidade – para não dizer necessidade – de diálogo entre ciência jurídica e pesquisas geográficas, ou qualquer outro campo científico interessado em estudar a organização política do espaço produzido pela sociedade.

Além desta introdução, o texto conta com mais três partes; a primeira trata das principais controvérsias políticas sobre a regionalização metropolitana, obtendo, com isso, um quadro de

problemas práticos relacionados à matéria; a segunda, revisa-se o estatuto jurídico das RMs, com o objetivo de encontrar respostas para as questões identificadas anteriormente; e, por fim, o texto conclui com a defesa de que os resultados encontrados demonstram a importância dos fundamentos legais para entender a questão metropolitana.

Controvérsias políticas em torno da instituição de Regiões Metropolitanas no Brasil

Os impasses políticos decorrentes da instituição de RMs, quando não solucionados administrativamente, são frequentemente submetidos à apreciação do Poder Judiciário, a quem é transferido o papel de delimitar responsabilidades. No Supremo Tribunal Federal (STF), a mais alta instância do poder judiciário brasileiro, várias Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIs) foram ajuizadas com tal escopo. E, considerando o alcance vinculativo de suas decisões, a jurisprudência formada a partir dessas demandas torna-se referência aos debates sobre os aspectos legais da regionalização metropolitana no Brasil, a exemplo dos julgamentos das ADIs 1841/RJ, 796/ES e 1842/RJ.

A ADI 1841 foi proposta em 1998 pelo então governador do Rio de Janeiro que questionou o parágrafo único do art. 357 da constituição daquele estado, este condicionava a participação de municípios em RMs, AUs e Microrregiões à autorização das respectivas casas legislativas. Por unanimidade, o dispositivo impugnado foi considerado inconstitucional, pois, segundo o colegiado do STF, o artigo inovava em matéria constitucional ao exigir autorização legislativa não prevista na CF.

Fundamentação semelhante foi adotada no julgamento da ADI 796. Ajuizada em 1992, a demanda foi proposta em face do parágrafo 1º do art. 216 da Constituição do Espírito Santo que previa a necessidade de consulta prévia, via plebiscito, às populações interessadas para fins de criação de RMs e AUs. Ao final do julgamento, a Suprema Corte declarou inconstitucional o dispositivo questionado.

Ajuizada, em 1998, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), a ADI 1842 toca em dois pontos críticos das controvérsias em torno da instituição de RMs, quais sejam: a definição das Funções

Públicas de Interesse Comum (FPICs) e a titularidade sobre os serviços públicos assim categorizados e remetidos a instâncias de gestão metropolitana. Não por menos, o processo se arrastou por mais de uma década e a ele foram vinculados outros, com pleitos iguais ou similares, propostos por atores da esfera político-partidária.

Na citada ADI, questionou-se a Lei Complementar 087 (Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e a Microrregião dos Lagos) e a Lei Ordinária nº 2804 (regime de prestação de serviços públicos de transporte ferroviário e metroviário e do saneamento básico), ambas de 1997. Os dispositivos impugnados definiam como FPICs um rol de serviços e remetiam a titularidade deles à instância metropolitana. O proponente da ação alegou que o Estado, por iniciativa do Governo, havia avocado para si competências municipais. Ademais, outros três processos (ADIs 1843, 1906 e 1826) foram apensados à ação por contestarem trechos da Lei Complementar nº 087/1997.

Ponto em comum nas ADIs 1842, 1843 e 1906 é o foco na competência sobre o saneamento básico, mesmo que os dispositivos impugnados não tratem apenas do tema. A observação é de Paula (2013) que destaca as tensões interfederativas entorno da titularidade sobre aquela função pública em meio a um contexto de proposição da venda da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro, a CEDAE. Na petição inicial da ADI 1842, o requerente deflagra esse tipo de tensão, nas seguintes declarações:

Resta indubitável, pois, que o Governo do Estado do Rio de Janeiro, por não lograr êxito nas indecorosas investidas de usurpação e apossamento administrativo de serviço municipal, através da desautorizada concorrência pública a *non domino*, ou seja, destinada a licitar serviços que pela Constituição da República não pertencem à órbita do Estado federado, intentou novo e não menos indecoroso expediente. Fê-lo, desta vez, com ousadia extremada, na sede legislativa, a pretexto de criar e organizar região metropolitana, tudo com o inescandível propósito de incluir nos chamados *serviços comuns metropolitanos* a distribuição da água de Niterói e de outros municípios circunvizinhos. E tal se perpetrou sem que o Executivo estadual promovesse, previamente, a devida consulta aos entes municipais virtualmente interessados [...] (STF, 1998, p. 6)

Assim, a instituição da RMRJ e da Microrregião dos Lagos pode ser identificada como uma estratégia para contornar uma situação litigiosa em favor do agente que a executa. Nesse caso, o impasse foi entre o poder executivo municipal e o estadual, partindo deste a estratégia, mas com o aval político do legislativo fluminense. O autor da ação argumentou, ainda, que a instituição desses tipos de regiões dependeria de prévia consulta aos municípios envolvidos, por se tratar de entes federados.

Então, duas questões se sobressaem: i) a criação de RMs como forma de centralização do poder político; ii) a mitigação da autonomia municipal em favor do Estado. Para tais questões, o STF fixou no julgamento das ADIs em vista: primeiro, não há transferência de competência quando determinados serviços são incluídos no rol das FPICs, desde que garantida a participação dos entes municipais nas decisões atinentes a tais funções ou o compartilhamento da titularidade desses serviços; e, quanto à centralização política, a corte reconheceu que a decisão de instituir RMs é exclusiva dos estados, sendo considerada inconstitucional a exigência de prévia anuência municipal.

De modo geral, nas ADIs analisadas, observou-se a recorrência de divergências por parte dos entes federativos no tocante aos respectivos papéis no processo de criação e operacionalização das RMs. Grande parte das divergências não encontra respostas claras na Constituição, dada uma série de indefinições nesta esfera normativa, exigindo maior esforço interpretativo do judiciário. É o caso dos critérios de distinção legal entre RM, AU e Microrregião, do entendimento sobre o conceito e a titularidade das FPICs e da configuração dos arranjos previstos para essas unidades territoriais.

O estatuto jurídico das Regiões Metropolitanas no Brasil

A Região Metropolitana na Constituição Federal

O tratamento constitucional conferido às RMs é, por muitos, considerado vago ou genérico porque não oferece delimitações e critérios objetivos a serem observados pelos legisladores. Para Fernandes (2006), por exemplo, a Constituinte de 1988 “não

enfrentou a questão de frente, tendo-a remetido de maneira vaga para as constituições estaduais, sem a definição de quaisquer critérios básicos a serem cumpridos em todo o território nacional” (p. 366). Souza (2015) é de opinião parecida, mas vai mais longe, ao também identificar algo similar nas constituições estaduais, quando afirma que

A Constituição de 1988 e a maioria das Constituições estaduais de 1989 deixaram de considerar uma questão tida como crucial na década de 1970, que é o estatuto jurídico-político dos territórios que rompem as fronteiras estritamente municipais para assumirem contornos mais amplos e complexos, exigindo, portanto, formatos de gestão diferentes das tradicionais formas de gestão do território. (p. 69)

Na verdade, a constituinte de 1988 e a maioria das estaduais de 1989 desenham sim um estatuto para as RMs, por mais “vago” ou “genérico” que seja. Aliás, é típico das disposições constitucionais o seu caráter geral, principiológico (DA SILVA, 2007). No caso das RMs, AUs e Microrregiões, a constituinte de 1988 optou por conferir um viés não só geral, mas também lacônico, dada a economia de dispositivos e de definições conceituais.

Na Carta Política do Brasil, apenas um dispositivo trata da instituição de unidades regionais para a administração pública de temas relacionados ao fenômeno metropolitano que é o § 3º do art. 25. Transcrito abaixo, o parágrafo atribui aos Estados a competência de se instituir RMs, AUs e Microrregiões, além de lhes conferir um mesmo objetivo. Porém, salvo a nominativa, a lei não oferece distinção conceitual entre tais unidades regionais, nem prevê regulamentação futura nesse sentido, conforme segue:

Art. 25 [...] § 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.

Portanto, a norma, de fato, se limita a trazer disposições gerais e deixa um vazio conceitual quanto à identificação das regiões ali

previstas. Mas, o diploma não é totalmente omissivo em relação aos critérios a serem observados na instituição de RMs, AUs e Microrregiões, pois exige, para tanto, quatro pré-requisitos: 1) ser ato de iniciativa estadual; 2) se dê por meio de lei complementar; 3) abranger municípios limítrofes; 4) ter como objetivo integrar a organização, o planejamento e a execução das FPICs.

O primeiro pré-requisito indica a competência exclusiva dos Estados para instituírem, dentro de seus limites territoriais, quaisquer das três unidades regionais previstas no §3º do art. 25 da CF. O verbo “poderão” evidencia a competência como um direito subjetivo, a ser exercido conforme critérios de conveniência e oportunidade, seguindo o modal do permitido, não o do obrigatório (SERRANO, 2009). Ainda assim, esta prerrogativa estadual foi objeto de controvérsias políticas em alguns estados.

Em relação à exigência da lei complementar estadual, Chehab (2012) lembra que se trata de uma das sete espécies normativas previstas no art. 59 da CF e se diferencia por dois elementos constitutivos: um de ordem formal, outro de ordem material. O primeiro refere-se à exigência do art. 69 da Constituição, o qual prega que as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta. Já a instituição de RMs no Brasil não tem sido alvo de objeções, o que não ocorre em relação ao segundo elemento característico da lei complementar, o de ordem material.

A lei complementar recebe do legislador constituinte seu campo de atuação, a matéria jurídica que lhe é reservada ou, em outras palavras, “o espaço (ou vazio) legislativo destinado pela Constituição para a atuação suplementar ou integrativa do legislador, eleito por este, segundo um juízo de relevância” (CHEHAB, 2012, p. 194). Ora, a constituinte de 1988 se esquivou de oferecer definições para identificar as regiões aludidas no §3º do art. 25 da CF, mesmo tratamento conferido ao termo FPICs – cuja referência só indica se tratar de atribuições remetidas às instâncias regionais previstas no dispositivo, sem especificar quais são ou quais os critérios a se adotar em sua definição por lei estadual. Há, então, um “vazio” conceitual a ser “preenchido” pela legislação estadual.

O terceiro pré-requisito constitucional a ser observado na instituição das RMs, diz respeito à contiguidade da composição municipal dos territórios assim estabelecidos. É certo que o fenômeno metropolitano também se apresenta em formas espaciais descontínuas, quando há conurbação entre cidades sem haver um amálgama das respectivas manchas urbanas. Mas, nos

termos constitucionais, somente os agrupamentos de municípios limítrofes são passíveis de formarem RMs. Não foram encontradas controvérsias políticas sobre tal exigência, apesar das críticas acadêmicas ao fato da CF não prevê a instituição de RMs onde a metropolização se dá em formas descontínuas.

Por fim, o quarto pré-requisito constitucional para a instituição de RMs se define pelo objetivo de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Com efeito, na Carta Maior, não há definição expressa do que sejam tais funções públicas, deixando, portanto, outro “vazio” a ser preenchido, caso a caso, pelos estados. Aliás, lida ao pé da letra, a lei não delimita expressamente as competências relacionadas à realização do objetivo daquelas regiões, ou seja, o que pode ser incluído no rol das FPICs. Eis um ponto crítico nos embates sobre a matéria, a indefinição que a literatura jurídica tem reconhecido como o cerne da maior parte das controvérsias remetidas à Justiça em virtude da instituição de Rms.

As Regiões Metropolitanas nas Constituições Estaduais

Em matéria de instituição de RMs, a maioria das constituintes estaduais se limitou a reproduzir as disposições do texto federal e, com isso, conferiu ao Legislativo ampla margem para tratar da questão por meio de lei complementar. Em alguns estados houve a preocupação do constituinte fazer complementações sobre o assunto, inclusive com introdução de novos critérios e definições, mas também há casos extremos, em que a Lei Maior do estado sequer dedica uma linha sobre o assunto.

Nove constituições estaduais fixaram critérios complementares aos da CF, quais sejam: Maranhão, Rio de Janeiro, Paraíba, Espírito Santo, Sergipe, Amazonas, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo. Nos cinco primeiros estados, exigiu-se alguma forma de anuência prévia municipal, enquanto no Amazonas, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo foram estabelecidos critérios de ordem demográfica e econômica.

Somente as constituições do Espírito Santo e a de São Paulo elaboraram conceitos próprios de RMs, AUs e Microrregiões, estabelecendo diferenciações ontológicas. Nos dois casos, as definições tomam como critérios de distinção espacial o porte

populacional e características que denotam graus de integração intermunicipal através da conurbação, quais sejam: i) o amálgama da mancha urbana, ii) a diversificação econômica e, iii) a estruturação de redes de centros urbanos de diferentes municípios.

Ainda entre as constituintes de 1989 que abordaram a temática metropolitana, nove trouxeram disposições sobre a composição da estrutura interfederativa, definindo ou exigindo definição futura de, pelo menos, uma das seguintes instâncias: colegiados interfederativo (conselhos, órgãos técnicos); mecanismos de financiamentos para políticas das regiões (fundos públicos, incentivos fiscais, compensações financeiras); e estrutura de participação na gestão pública das regiões (arranjos intergovernamentais ou de governança metropolitana). São os casos dos seguintes estados: Mato Grosso, Rio de Janeiro, Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Espírito Santo, São Paulo e Sergipe.

Já as constituições do Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Roraima e Tocantins, em suas versões originais, não trataram expressamente da questão metropolitana, sequer fizeram alguma referência ao §3º do art. 25 da CF. Na verdade, a Lei Maior do Tocantins chegou a utilizar os termos RM, AU e Microrregião, mas apenas como objeto de discussão de comissões permanentes da Assembleia Legislativa, e não para disciplinar o tema.

Observa-se, portanto, que, em matéria de RMs, a maioria das constituintes estaduais optou por não preencher os vazios deixados pela CF, em consonância com o princípio de simetria constitucional exigido em sistemas federativos (cf. ARAÚJO, 2009). Porém, é comum ver nessa opção uma não priorização da questão metropolitana durante a redemocratização. Para Souza (2015, p. 69), prova disso seria a “falta de ressonância do estatuto político das RMs” no conjunto de emendas propostas para a Constituinte de 1988.

Conforme Souza (2015), essa baixa ressonância política da questão metropolitana também se mostrou no âmbito das constituições estaduais formuladas em 1989, pois, em geral, elas “[...] não avançaram na incorporação da gestão do território [metropolitano] como variável importante em seus respectivos espaços” (p. 69). Ainda segundo a autora, a não priorização da instituição de RMs pelas constituintes de 1988 e 1989 reflete o estigma da centralização política e do autoritarismo dos formatos institucionais adotados no Brasil durante o Regime Militar (SOUZA,

2003, 2015).

Outros autores concordam com tal entendimento, por razões parecidas, quando não as mesmas, apresentadas por Souza das obras citadas, a exemplo de Hotz (2000), Davidovich (2004), Garson (2009b) e Cordeiro (2014). Afinal, no Brasil de 1988 e 1989, ápice da redemocratização do país, quando a descentralização política era tida como pressuposto da democracia, ideia subjacente à elevação dos municípios à categoria de entes federados, a imposição de modelo único de instituição metropolitana para os estados foi prontamente descartada pelas constituintes. Em clara oposição ao modelo anterior, a Lei Maior pulverizou entre os estados o poder político sobre tal matéria, enquanto a maioria das constituintes estaduais optou, no ano seguinte, por reproduzir as disposições federais.

Mais sintomático do impulso para se evitar com que a instituição de RM tomasse o formato centralizador, hierárquico e compulsório como outrora fora, é o fato de constituintes estaduais exigirem a prévia anuência local para a participação de municípios nesse tipo regionalização. Em oito estados (Maranhão, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Amazonas, Pará, Paraíba, Paraná e Sergipe) as constituintes ressaltaram ainda o imperativo de se respeitar a autonomia dos municípios incluídos em RMs, o que indica um receio do instrumento servir para o sequestro de competências municipais em favor do Estado.

Para Souza (2015), o silêncio dos constituintes sobre a questão decorre da “demanda por formatos mais democráticos e descentralizados de gestão pública”. Azevedo e Guia (2015) são ainda mais categóricos acerca do peso desse tipo de estigma, quando afirmam que, por ter sido identificada “com o desmando do governo militar e, por isso, considerada uma estrutura institucional autoritária e ineficaz”, o tema metropolitano “tornou-se, na prática, uma não-questão na maioria dos estados, levando a um retrocesso no enfrentamento de problemas comuns” (AZEVEDO; GUIA, 2015, p. 106).

Mesmo que o estigma da centralização e autoritarismo tenha influenciado a maioria dos constituintes estaduais a optar por reproduzir sem complementações as disposições do §3º, art. 25 da CF, tal escolha também pode ser justificada pela necessidade de seguir o princípio da simetria constitucional. Para Garson (2009), a opção foi prudente, pois “evitou um tratamento rígido sobre a matéria em estados onde, ou a questão metropolitana ainda não se colocava como relevante, ou estava cercada de forte incerteza

sobre a abordagem adequada” (p. 108) – cuidado que evitaria vícios identificados em constituições estaduais que ousaram ir além da reprodução do citado dispositivo da CF e introduziram novos critérios para a instituição de RMs, ponto que será retomado adiante.

Enfim, seja por prudência técnico-jurídica ou por estigmatização e receio político (a formatos centralizadores ou mácula à autonomia municipal), o fato é que, na maioria dos casos, os estatutos das RMs nas constituições estaduais repetem a generalidade e as lacunas presentes na Lei Maior do país. Assim, os legislativos ordinários possuem maior liberdade para formularem arranjos institucionais metropolitanos condizentes com as peculiaridades e interesses locais (estado e município) por meio de lei complementar.

O Estatuto da Metrópole: solução para controvérsias em torno da instituição de regiões metropolitanas

Em 2004, foi proposto, através do Projeto de Lei (PL) nº 3.460, o Estatuto da Metrópole (EM). Em 2013, a proposta recebeu um substitutivo, que, por sua vez, converteu-se no PL nº 5 de 2014, depois aprovado pela Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Recentemente, o EM teve uma nova redação, através da Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018, mas ainda se presta a um dos intuitos da proposta original, o de oferecer definições jurídicas aos termos de maior controvérsia contidos no §3º do artigo 25 da CF.

No art. 2º do EM, ao longo de nove incisos, encontram-se importantes definições jurídicas a serem observadas na formalização da gestão metropolitana. São definidos os conceitos tanto das “unidades territoriais urbanas”, isto é, RM e AU, como o de “metrópole” e, mais recentemente, o de “área metropolitana”. A expressão FPIC recebeu o mesmo tratamento, assim como seu modelo organizacional, a “gestão plena” por meio da “governança interfederativa” e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) concebido para ser um instrumento guia desse tipo de gestão pública.

Em relação às AUs, o EM as definiu 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” (art. 2º, I). Antes de a lei receber nova redação, o conceito apresentado de RM a definia como sendo a AU que configura uma metrópole (cf. versão original do art. 2º, VII), e esta é conceituada da seguinte forma:

Art. 2º [...] V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

A nova redação da lei não alterou os conceitos de AU e de metrópole originalmente apresentados, porém reformulou o de RM que passou a ser definida tal como se encontra no §3º, art. 25 da CF. A reformulação consta no seguinte dispositivo:

Art. 2º [...] VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

Nota-se que essa “nova” definição reproduz a generalidade constitucional dispensada à matéria e, ao suprimir a anteriormente, desvincula o conceito de RM ao de metrópole baseado em critérios do IBGE. A alteração assim frustra uma das principais intenções da proposta do EM, qual seja, estabelecer um novo marco federal sobre o tema, munido de um conceito jurídico de RM ancorado em critérios técnicos e, com isso, restringir a margem de arbitrariedade política na seleção desses territórios.

A nova redação do EM introduziu o conceito de “área metropolitana”³ para se referir a uma das expressões espaciais do processo de conurbação metropolitana, a malha urbana da metrópole. Então, uma vez que a definição de RM contida nessa lei não mais exige a presença de cidades classificadas pelo IBGE como metrópole ou capital regional, o conceito de área metropolitana assume o papel de ser a representação jurídica dos espaços em metropolização, mas sua identificação não ficou a cargo desse órgão federal.

Outro conceito incluído no EM é o de “governança interfederativa das funções públicas de interesse comum” (GIFPIC). Encontrado no inciso IX do art. 2º, esse conceito se complementa com o de “governança interfederativa”, definida, no mesmo artigo, como sendo o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, IV). E, segundo a lei, quando tal governança se dá “mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão”, é denominada de GIFPICs (art. 2º, IX).

Em relação às FPICs, o EM as define como sendo toda “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município isoladamente seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (art. 2º, II). O conceito segue o princípio da subsidiariedade, o mesmo adotado pelo ministro Ricardo Lewandowski nos julgamentos da ADI 2340/SC, em que diferenciou “interesse local” (municipal) e “interesse comum”, ao entender que “a comunidade maior só pode executar as tarefas próprias das comunidades menores em caso de necessidade, e desde que estas não possam desempenhá-las de forma mais eficaz” (LEWANDOWSKI, 2004, p. 266 apud PAULA, 2013, p. 40-41). O EM não especifica quais são as funções a serem atribuídas às RMs ou AUs, mas exige que os estados as definam através das leis que instituem essas unidades territoriais (art. 5º, II).

Quanto à organização das FPICs, o EM traz o conceito de “gestão plena”, definida como sendo a condição de certa RM ou AU, cuja instituição formal atende a três pré-requisitos: “a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual” (art. 2º, II). E, conforme o art. 8º da norma, a estrutura da “governança interfederativa” deve conter:

- 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.

Quanto ao “Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado” (PDUI), a norma em questão o institui como o principal norteador das FPICs, a ser instituído por lei estadual (art. 10), além de elaborado e aprovado de forma conjunta pelos representantes da estrutura de governança interfederativa prevista no art. 8º, antes de ser remetido à apreciação da Assembleia Legislativa (art. 10, § 4º). No mais, a vigência desse instrumento regional não desobriga os municípios por ele abrangidos de elaborarem seus respectivos planos diretores (art. 10, § 2º), porém cobra que tais planos locais devam ser compatibilizados ao PDUI da respectiva RM ou AU na qual o município se encontra (art. 10, § 3º).

Originalmente, o EM exigia, em seu art. 21, que o PDUI fosse aprovado em até três anos, sob pena de o agente público responsável responder pela improbidade administrativa. Para as unidades territoriais urbanas existentes até então, o prazo começaria a contar a partir da publicação a lei, ou seja, dia 13 de janeiro de 2015, enquanto nos demais casos iniciaria a partir da criação da RM ou AU. O artigo determina que os prefeitos de RM ou AU deveriam tomar as providências necessárias para compatibilizar os planos diretores dos respectivos municípios ao PDUI, no prazo máximo de três anos após a aprovação deste, caso contrário incorreriam em improbidade administrativa⁴. Porém, com a revogação do art. 21 da Lei nº 13.683/2018 tais prazos e sanções não constam no EM.

Considerações Finais

A partir da análise de ADIs julgadas pelo STF, encontrou-se um quadro de questões subjacentes às controvérsias políticas em torno da instituição de RMs no Brasil, a saber: 1. a decisão de criar legalmente tais territórios deve ser exclusivamente de cada estado, não cabendo aos municípios abrangidos qualquer poder de veto acerca de sua inclusão? 2. esse tipo regionalização formal implica em perda de competências municipais? 3. a quem compete a titularidade das denominadas FPICs, isto é, as funções públicas atribuídas à instância decisória das RMs, AUs e Microrregiões?

Para o primeiro problema, a jurisprudência federal e a doutrina jurídica concordam que a CF deixa claro se tratar de uma competência exclusivamente estadual, indelegável, cujo exercício é facultativo e ocorre na primeira etapa da instituição de RMs, ou

seja, na regulamentação através de lei complementar. A Constituição não prevê qualquer tipo de poder de decisão municipal nessa etapa da regionalização metropolitana, ainda que, enquanto entes federados, estes gozem de autonomia político-administrativa.

E, como não poderia ser diferente, o EM ratifica a supracitada condicionalidade legal, ao reproduzir o conceito constitucional de RM e exigir que determinadas decisões sejam previamente fixadas por cada estado, via legislação complementar – a definição das FPICs, por exemplo. Sendo assim, são consideradas contrárias à atual ordem jurídica as disposições normativas que, em última análise, confere aos municípios a palavra final sobre sua inclusão em RMs. Hoje, entre as constituições estaduais vigentes, apenas a do Maranhão ainda prevê esse tipo de poder de veto aos municípios.

A primeira resposta nos leva ao segundo problema, relativo ao receio dos Municípios perderem competências, quando incluídos em RMs. As divergências ocorrem em casos em que funções públicas contidas no rol do “interesse municipal” foram enquadradas, por iniciativa estadual, como de “interesse comum”. Na maior parte dos casos, questiona-se a competência dos estados em assumir para si a titularidade de serviços públicos municipais. Em resposta, os juristas consultados concordam que a regionalização metropolitana não implica em transferência de competências, e sim compartilhamento, através de instância colegiada interfederativa, para fins meramente administrativos.

Em defesa da RM como instância colegiada, reitera-se o objetivo constitucional deste instituto, que, igualmente ao das AUs e Microrregiões, é o de integrar a organização, o planejamento e a execução de FPICs. Nessa linha de raciocínio, o termo “integrar” se refere à união de esforços por parte dos entes federados que compõe as referidas unidades territoriais. Assim, as instâncias administrativas das RMs e AUs podem assumir atribuições de “interesse local” (municipal), em nome do “interesse comum” (interfederativo), mas precisam ser estruturadas de modo a garantir a participação de todos os entes envolvidos para não esvaziar a autonomia dos municípios nem a do estado.

O EM, por sua vez, consolidou o entendimento acima, ao exigir que a estruturação de RMs e AUs promova a “governança interfederativa” (art. 2º, IV), ou seja, o compartilhamento de responsabilidades e ações pertinentes às FPICs, “mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento,

de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão” (art. 2º, IX).

Quanto à terceira questão levantada, a CF pouco ou nada ajuda a identificar as funções públicas aptas a serem incluídas no rol dos “interesses comuns” – só as anuncia como objeto das RM, AU e Microrregiões. Diante da lacuna constitucional, o EM definiu as FPICs, com base no princípio da subsidiariedade, o mesmo empregado por ministros do STF, para defender que, em dadas situações, funções municipais podem vir a ser de “interesse comum”. Toma-se em consideração a pertinência da atuação de uma instância de gestão colegiada e interfederativa sobre assuntos de “interesse local”.

Na definição do EM, apenas se admite como FPIC o que não for passível de realização por parte de um só Município ou impacte outros ao seu redor. A lei não define nem indica como deve ser comprovada tais condições, portanto permite aos Estados adotarem critérios próprios. Aliás, quando cobra que as FPICs ou “campos funcionais” sejam definidos logo na própria lei complementar da RM ou AU, o EM aponta que tais elementos “justificam a instituição da unidade territorial urbana” (art. 5º, II).

Por fim, vale destacar que as respostas encontradas não encerram o debate. Em todo caso, os resultados do estudo apontam que, longe de serem meras abstrações sem efeitos práticos, as configurações legais ajudam a entender a questão metropolitana no país e, por isso, sua constituição espacial. Afinal, a lei estabelece os usos permitidos (e os vetados) do que se pode fazer (e não fazer), em termos político e administrativo, a partir das instâncias metropolitanas, o que inclui a organização territorial dos espaços abrangidos.

Notas

1. A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, instituiu as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, enquanto a Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, criou a do Rio de Janeiro e determinou a fusão dos estados da Guanabara e a do Rio de Janeiro.
2. Uma das referências no campo da ciência jurídica é o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Graus, autor da tese intitulada “Aspectos

jurídicos do planejamento metropolitano”, defendida em 1972, e de outros textos produzidos durante o antigo regime jurídico das RMs (cf. GRAU, 1972, 1974, 1979, 1983).

3. VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território;

4. “Art. 20 [...] II – o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual. (Revogado pela Lei nº 13.683, de 2018)” (BRASIL, 2020)

Referências

ARAÚJO FILHO, V. D. Antecedentes políticos-institucionais: a questão metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, E. D.; ZVEIBIL, V. Z. **Gestão Metropolitana: experiências e Perspectivas**. Rio de Janeiro: IBAM, 1996. p. 49-70.

ARAÚJO, M. L. C. D. **Jurisdição constitucional e federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BONDUKI, N; KOURY, A. P. Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. **Arquitextos**, São Paulo, ano 10, n. 120.02, Vitruvius, maio 2010.

CHEHAB, G. C. A Lei Complementar no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 193, p. 191-203, jan./mar. 2012. Disponível em: < www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496567> Acesso em 28 fev. 2020.

COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SABESP. **Dossiê – Sistemas de Esgotamento Sanitário**. Disponível em: < http://memoriasabesp.sabesp.com.br/acervos/dossies/pdf/1_dossie_sistema_de_esgotamento_sanitario.pdf> Acesso em: 25 fev.2020

DA SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2007.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GRAU, E. R. **Aspectos jurídicos do planejamento metropolitano**. 1972. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.

_____. **Regiões Metropolitanas: regime jurídico**. São Paulo: José Bushatsky, 1974.

_____. **Regiões Metropolitanas: uma necessária revisão de concepções**. **Revista dos Tribunais**, n. 521, Março de 1979.

_____. Direito urbano, regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1983. p.

desenvolvimento urbano. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1983. p. 65.

IBGE. **Esbôço preliminar de divisão do Brasil nas chamadas "regiões homogêneas"**. Rio de Janeiro: IBGE, 1967a.

_____. **Esboço preliminar da divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados**. Rio de Janeiro: IBGE, 1967b.

_____. **Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas, 1968**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

PAULA, C. B. D. **Jurisprudência do STF sobre Regiões Metropolitanas: delimitação do papel de cada ente federativo**. f. 228, Monografia (Especialização em Escola de Formação) - Sociedade Brasileira de Direito Público.

SANTOS, M. **A urbanização Brasileira**. São Paulo, Edusp, 2013.

SERRANO, P. E. A. P. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles: INCT, 2015. p. 61-96.

WHITAKER, P. P. O Departamento de Águas e Esgotos: o que representa e quais os resultados a se esperar de sua criação. **Revista DAE**. São Paulo, nº 25, p. 3-5, 1954.

ZEVEZO, S. D.; GUIA, V. R. D. M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. D. Q. **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. Rio de Janeiro: Letra Capital, v. 1, 2015. p. 97-110.

Recebido para publicação em 1 de setembro de 2022

Aceito para publicação em 20 de novembro de 2022

Publicado em 8 de dezembro de 2022