

AS REGIÕES METROPOLITANAS NO DIREITO BRASILEIRO

SÉRGIO FERRAZ

Procurador do Estado do Rio de Janeiro
Professor na Faculdade de Direito Cândido
Mendes e Livre-Docente na Faculdade de
Direito da Universidade do Estado
do Rio de Janeiro

Será difícil destacar, da Constituição do Brasil, preceito de inteligência mais discutido que o contido no artigo 164. Inúmeras achegas têm sido trazidas pela doutrina, às tentativas de interpretação do texto. As dificuldades permanecem, contudo, de pé. De nada adianta, de outra parte, delas esconder-se, ou tentar ignorá-las, sobretudo porque a realidade, a que se dirige a norma em causa, é de grande relevância para a vida nacional. O problema reside, repita-se, na formulação da solução, que o texto constitucional propôs, bem como no que deixou de propor o constituinte, para consagrar instrumentos que se reputassem plenamente viáveis e eficazes, de regência jurídica, para enfrentar a problemática da metropolitanização: Tentar uma linha que dê praticidade ao texto constitucional será nosso objetivo. De plano pretendemos debulhar desta iniciativa, alguns pontos que, conquanto relevantes, já têm sido antes estudados à exaustão. Daí advertirmos que não empreenderemos a reconstituição histórica do preceito constitucional, nem tampouco nos deteremos na pesquisa do trato da matéria em direito comparado. Nossos parâmetros aqui serão a realidade brasileira e o direito positivo brasileiro.

Reza o artigo 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”.

Do texto se pode extrair uma nítida definição de **região metropolitana**: é o grupamento de municípios, que por apresentarem características sócio-econômicas homogêneas, demandam uma realização conjunta dos serviços de interesse comum. O texto constitucional agrega, ao cerne da definição, duas outras notas: a de que a "região metropolitana" só se institucionaliza mediante lei complementar; e a de que é irrelevante, para sua instituição, que a comunidade de municípios esteja compreendida dentro de um mesmo Estado-membro.

A primeira exigência, que se põe no comando constitucional, é a de que a criação da região metropolitana se faça por **lei complementar**. O texto não suscita dúvida quanto à providência dessa lei complementar: ela só pode ser federal, posto que, no mesmo artigo, só à União é deferida essa criação. Observe-se que a eleição constitucional, da lei complementar, não se balisou pelo critério da simples eleição de condições gerais, para a criação da região. Isso não implica que tal lei seja inviável: e, a rigor, ela já existe, na medida em que a Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973, em seu artigo 5.º, procurou estabelecer, com a possível nitidez, o conteúdo da fórmula "serviços comuns", consagrada na Constituição. Mesmo assim, contudo, futuras regiões metropolitanas só poderão, necessariamente, ser criadas também através de lei complementar federal (1). Se a interpretação literal do preceito a tanto conduz, o mesmo ocorre, do ponto de vista substantivo — basta lembrar que a regionalização metropolitana implica sensíveis repercussões sobre todo o território nacional, não limitadas às áreas nominadamente atingidas com a aglutinação municipal determinada (2). Ademais, segundo a própria previsão constitucional, a região pode abranger municípios não compreendidos num único Estado-membro, o que inequivocamente desloca a regência total do fenômeno para a alçada da União.

(1) Nesse sentido: ARNOLDO WALD (*As Áreas Metropolitanas*, in *Rev. Dir. Público*, vol. 22, págs. 164 e segs.), PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969*, tomo VI, pág. 97); OSCAR DIAS CORRÊA (*Constituição de 1967, Contribuição Crítica*, pág. 98) e EROS GRAU (*Regiões Metropolitanas*, pág. 110).

(2) EROS GRAU, *op. cit.*, pág. 113.

O segundo dado, que o texto constitucional suscita ao exame, é o de que a região é composta por mais de um município, independentemente de suas vinculações administrativas.

Seria, de fato, inútil cogitar da região metropolitana intramunicipal. Compreendida toda sua extensão no âmbito de atuação político-administrativa da mais elementar entidade, das elencadas na divisão constitucional básica (União, Estados, Municípios), a solução de seus problemas não exigiria a coordenação de instrumentos dedicada à solução dos problemas transmunicipais. Tudo seria, em suma, resolvido dentro dos parâmetros estabelecidos no artigo 15 da Constituição, pertinente à face político-administrativa do município.

Doutra parte, o texto do artigo 164 fala em independência dos municípios, quanto às suas vinculações administrativas. Estamos em face de mais uma imprecisão da Constituição do Brasil. Em nossa ordem federativa, os municípios não estão administrativamente vinculados entre si, nem tampouco aos Estados de que façam parte. A busca de outorga de sentido, ao texto em pauta, leva a supor, como aliás a doutrina tem unissonamente afirmado, ter tido o constituinte em mente a possibilidade de compor regiões metropolitanas com extensão interestadual. Destaque-se, contudo, inexistir região metropolitana com essa figuração, presentemente (3).

Outro elemento, de relevância, é o atinente à finalidade da criação da região — realização de serviços comuns aos municípios que a constituem. Tal pressuposto — serviço comum — entronca-se com outra cláusula do texto constitucional: aquela na qual se consagra devam os municípios agregados fazer parte de uma mesma comunidade sócio-econômica.

Claro está que os dois conceitos não se superpõem: a idéia de comunidade sócio-econômica é inteiramente estranha, na sua configura-

(3) A única assim criada, a chamada Região Metropolitana do Grande Rio, perdeu essa nota, com a fusão dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

ção, ao campo do Direito. Ademais disso, está ela dotada de uma fisionomia predominantemente estática e espacial: os traços de identidade são apurados numa linha de continuidade de sua constatação, em certo espaço do território brasileiro. Já a idéia de serviços comuns, afora revestir-se de caráter dinâmico, há de ser, para tornar operativo o texto constitucional, normada juridicamente. Essa exigência de caracterização legal, do serviço comum, é, à luz do molde federativo vigente, incontornável: os municípios e estados têm direito subjetivo às suas autonomias e competências, podendo, por isso, invocar controle jurisdicional da lei instituidora de regiões metropolitanas que extrapolem a idéia legitimadora de sua consagração — o serviço comum a ser realizado (4).

Por isso que inexistente a superposição conceitual, plausível será que nem todos os municípios, de uma mesma comunidade sócio-econômica, sejam chamados a compor a região metropolitana. Imprescindível contudo, ao revés, será que os municípios compelidos a compô-la não só integrem uma comunidade sócio-econômica, como também acusem serviços comuns que devam ser uniformemente realizados.

E aqui, nesse ponto, situa-se realmente o tópico nodal, de toda a problemática envolvida no artigo 164. Passemos a examiná-la.

O artigo 164 não pode ser examinado desligado do contexto global da Constituição. O mesmo diploma, que o abriga, contém, igualmente:

- a) a enunciação taxativa dos entes com poder político, nela não contemplada a região metropolitana;
- b) a consagração da autonomia municipal e estadual;
- c) a elevação do princípio federativo, tal como definido na própria Constituição (ver "a" supra), à categoria de formulação impossível de abolição, mesmo por emenda constitucional.

(4) PONTES DE MIRANDA, op. e pág. cit.; GERALDO ATALIBA (Lei Complementar na Constituição, pág. 94).

Dai resulta que o artigo 164 não criou um quarto nível político, limitando-se a instituir uma figura de simples capacidade administrativa. Essa figura, a região metropolitana, há de, necessariamente, transitar, respeitadas as balizas da autonomia municipal e da autonomia estadual. Os serviços tipicamente estaduais e os tipicamente municipais não podem ser por elas (regiões) desempenhados, dado que estão inteiramente inseridos na esfera própria da autonomia de cada qual (5). Inequivoco, contudo, que o texto constitucional criou o conceito de serviço comum de interesse metropolitano. E a definição do conteúdo desse conceito, embora difícil, não é impossível de ser realizada, com integral respeito às competências das esferas federativas. Bem ao contrário, ela deflui mesmo do artigo 164: aludindo à idéia de **serviço comum**, e fulcrando toda sua criação no pressuposto da metrópole, o preceito constitucional está a indicar que os referidos serviços são aqueles os quais, com vistas ao ordenamento interno da metrópole (conceito transmunicipal), devam ser metropolitamente executados — sob pena de, deixados à iniciativa de cada município da área, não terem tratamento globalmente satisfatório.

A Lei Complementar n.º 14, como se já disse, consagrou um elenco de serviços que reputou de interesse metropolitano. Mesmo posta de lado a cláusula ampliadora do inciso VI, do artigo 5.º da citada lei complementar, o elenco há de ser tido, por sua própria natureza, como meramente exemplificativo: em verdade outros serviços, que não os ali enunciados, podem revestir-se da qualidade do comum interesse à metrópole (imaginem-se, por exemplo, o aproveitamento dos recursos turísticos comuns a mais de um município, ou as necessidades comuns, de instrução pública). De revés, contudo, o simples fato de inserir-se o serviço, no mencionado elenco, não importa em automática extrapolação metropolitana da competência administrativa de sua realização: se o serviço de limpeza pública de um município, integrado em região metropolitana, apresentar peculiaridades que o estremem dos demais municípios, não haverá como transferi-lo à entidade metropolitana. Super-

(5) GERALDO ATALIBA, op. cit., pág. 93.

fluo será, a essa altura, fazer mais que lembrar a autorizada conclusão uníssona da doutrina — interesse peculiar não equivale a **interesse exclusivo**, mas a **interesse preponderantemente municipal**.

Doutra parte, se é possível conceituar e configurar o serviço de interesse metropolitano, uma vez atingido esse objetivo não é defensável admitir que sua realização conjunta constituiria simples opção discricionária, dos municípios da região. Sabido é que a pior modalidade de interpretação é a que leva à afirmação da incongruência, absurdo ou ineficácia da norma. Essa mácula é tanto mais grave quando a regra interpretanda é de nível constitucional. Padecem, por isso, de maior critério, assertivas tais como:

- a) a de que os municípios deverão ser necessariamente consultados quanto à definição dos serviços comuns;
- b) a de que só a adesão voluntária poderá viabilizar o funcionamento da região, cujo instrumento precípuo de concreção será o convênio ou consórcio (6).

A solução de problemas metropolitanos por meio de consórcios ou convênios intermunicipais prescinde da invocação do artigo 164. O artigo 13, parágrafo 3.º, da Lei Maior já albergaria essa solução, nitidamente colocada, essa sim, no plano simplesmente dispositivo, discricionário, dos municípios interessados. Nem mesmo, aliás, esse texto constitui novidade. Já o artigo 29, da Constituição de 1937, previa que os municípios poderiam agrupar-se para a realização de serviços comuns, dessa aglutinação nascendo uma entidade dotada “de personalidade jurídica limitada a seus fins”. Aliás, essa possibilidade constitui, até mesmo, manifestação de concreção da autonomia municipal. Mas o consórcio, o convênio, ou qualquer outra figura de associação de interesses, estão sublinhados pela peculiaridade, defluente de sua própria natureza, de serem denunciáveis. Se a norma do artigo 164 fosse da mesma natureza, patente seria sua inutilidade. Ademais disso, no referido artigo 164, a Constituição não apenas se limita a sugerir, aos dire-

(6) Tal o opinamento de GERALDO ATALIBA (op. e pág. cit.).

tamente interessados, uma via de solução para os problemas metropolitanos: assim considerar, significa minimizar o mais sério problema com que lidará, nas próximas décadas, o administrador público — a explosão urbana, em todos os seus aspectos (econômico, demográfico, ecológico, etc.).

O simples afirmar a compulsoriedade do trato metropolitano, para os problemas dessa natureza, não solve, entretanto, o impasse constitucional. Cabe, em particular, tentar conciliar a assertiva, com as idéias, também de berço constitucional, de autonomia municipal e estadual. Impende não esquecer que a região metropolitana é composta de municípios, e não pela área dos municípios abrangidos (7). Balisados por tais preocupações, intentemos identificar quais sejam os módulos de coerção sistemicamente admissíveis.

Em primeiro lugar, registre-se o instrumento coercitivo indireto (artigo 6.º da Lei Complementar n.º 14), de certo, mas eloquentemente eficiente da concessão de recursos, financiamentos e garantias, de origem estadual e federal, para os municípios, de regiões metropolitanas, que atuem integradamente. Dir-se-ia que a compulsão, aí estabelecida, seria mais econômica, ou mesmo política, que jurídica. Ainda que assim seja (e admitimos que é), a força desse instrumento é invencível, na medida em que não há município brasileiro economicamente auto-suficiente.

Em segundo lugar há que registrar que os Fundos de Participação, previstos no artigo 25 da Constituição, têm presentemente sua aplicação também condicionada à atuação municipal integrada no contexto metropolitano (parágrafo único, do artigo 6.º citado). As mesmas considerações, expendidas no parágrafo anterior, são aqui aplicáveis.

Mas de índole unicamente jurídica é o terceiro módulo coercitivo. Não sendo de boa tônica divisar na lei a marca da inutilidade, so-

(7) ADILSON DALLARI (Uso do Solo Metropolitano, in Revista de Dir. Público, vol. 14, pág. 286).

bretudo da regra constitucional, vemo-nos levados a asseverar que a associação, preconizada no artigo 164, é de cunho compulsório. Do mesmo vício de absurdo padeceria a interpretação que visse na integração do município uma coerção invencível, sem a correspondente coerção da atuação integrada. É claro, contudo, que não há lastro constitucional para afetar compulsoriamente o recurso municipal à realização metropolitana; nem tampouco haverá como obrigar o município a realizar sua parcela do serviço metropolitano. Doutra parte, porém, a Constituição não só criou o conceito de serviço de interesse metropolitano, como também atribuiu à União competência para preenchê-lo conteudisticamente. Daí resulta que não pode o município, quando caracterizada a peculiaridade metropolitana, invocar a peculiaridade municipal — em consequência, na área do serviço comum, a atuação municipal terá de cingir-se, obrigatoriamente, ao planejamento metropolitano. A pena, para o descumprimento, será inequivocamente a de intervenção federal, com supedâneo no artigo 10, V, “c” da Constituição do Brasil. Nem se diga que tal penalidade atingiria outro que não o infrator (no caso, o município recalcitrante) — a intervenção, por força do parágrafo 2.º do mesmo artigo, pode limitar-se ao afastamento do ato impugnado — a infringência municipal. Não se obtempere que essa forma limitada, de intervenção, está limitada às hipóteses dos itens VI e VII do mencionado artigo: nesses dois últimos casos, a intervenção mitigada é obrigatória; nos demais, será facultativa. De resto, sendo a intervenção um remédio drástico, sua adoção em doses atenuadas é sempre desejável, não havendo, pois, como refutá-la *in casu*.

Já afirmamos, precedentemente, que a região metropolitana configura um instrumento meramente administrativo, sem poder político. Cabe indagar, portanto: a quem competem as diretrizes e diretivas políticas e governamentais, pertinentes à região? Necessariamente ao Estado-membro, em que localizados os municípios integrantes. Não poderiam caber a qualquer município, sob pena de ferimento à autonomia dos demais. Nem, tampouco, a todos os municípios, sob risco de ofensa à autonomia estadual (artigo 13, parágrafo 1.º, da Constituição Fe-

deral). Pelos mesmos motivos não estão eles atribuídos à União. Esta será, contudo, a pessoa jurídica competente, quando se tratar de região metropolitana interestadual (artigo 8.º, XIV, da Constituição).

A Lei Complementar n.º 14 traçou algumas orientações claras sobre a matéria, em seus artigos 2.º a 4.º. Deles decorrem três tipos de atuação institucional:

- a) consultiva — através de um Conselho Consultivo;
- b) de planejamento, programação e coordenação da execução de serviços comuns — através de um Conselho Deliberativo;
- c) executiva — através de qualquer das fórmulas jurídicas de prestação de serviços públicos: autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações, etc... (9)

Em todas elas, a competência normativa e diretiva é do Estado. A própria lei complementar o assegura, pois:

- a) determina que lei estadual crie os Conselhos acima referidos;
- b) reserva ao Governador do Estado a faculdade de nomear os membros do Conselho. De destacar que no Conselho Deliberativo, composto de cinco membros, três são de livre nomeação pelo Governador, sendo os outros dois indicados, em lista triplíce, pelos prefeitos;
- c) prescreve a execução dos serviços comuns à entidade estadual (parágrafo único, do artigo 3.º).

(9) Nesse sentido: A. WALD (op. cit., pág. 171); RAUL MACHADO HORTA (*Regiões Metropolitanas e Direito Constitucional Brasileiro*, in *Rev. de Dir. Público*, vol. 29, pág. 16); EURICO DE ANDRADE AZEVEDO (*Instituição de Regiões Metropolitanas no Brasil*, in *Rev. Dir. Público*, vol. 2, pág. 195).

Outra solução não poderia ser estabelecida (10), eis que o serviço metropolitano assume interesse regional, não comportável exclusivamente na esfera de afetação de qualquer dos municípios componentes.

Já ponderamos que a entidade executora dos serviços comuns pode revestir-se de qualquer das formas, previstas em Direito. Sua nota preponderante de participação do Estado-membro não exclui, por isso, a participação de outras entidades, além dos próprios municípios interessados: ressalvado o comando estadual, nenhum óbice haverá à integração.

A criação das regiões metropolitanas encerra uma tentativa de solução, para os problemas urbanos de áreas onde o fenômeno da conurbação instaurou-se, ou tende a fazê-lo. Indaga-se, com frequência, se melhor não teria sido um pouco mais de ousio, encetando o constituinte a determinação de estatuir um quarto nível de poder político. Em face da interpretação que outorgamos ao artigo 164, da Constituição, atribuindo-lhe praticidade, essa determinação assume a feição de opção que poderia ser tomada, mas não essencial para a solução das crises metropolitanas. Doutra parte, contudo, não hesitamos em asseverar a inconveniência da pretendida novidade. Sabido é que se concentram nas áreas urbanas, em particular nas das regiões metropolitanas criadas pelas Leis Complementares 14 e 20, cerca de 90% não só da população, mas também da renda do país. A atribuição de poder político a tais regiões significaria o total esfacelamento da Federação, como tem sido concebida, pois quase aniquilada estaria a significação econômica não só dos municípios, mas também dos Estados.

Mesmo sem tão alto vôo, contudo, a instituição da região metropolitana, ao lado de posicionar soluções, enseja problemas. O tratamento diferenciado e preferencial que seus municípios recebem, a concentração de afetação orçamentária, para ela exigida, colocam os demais municípios do Estado em situação francamente desprivilegiada. Nada

(10) Ressalvado, é claro, o caso da região metropolitana interestadual.

impede, contudo, que os Municípios e os Estados, sob a forma contudo, da livre associação, aglutinem-se para a solução de seus problemas — assim expressamente permite o parágrafo 3.º, do artigo 13, da Constituição. Parece-nos igualmente cabível a edição de lei estadual fixadora de normas diretivas para tais associações intermunicipais, desde que, é óbvio, não se pretenda **compelir** os municípios interessados a observá-la — em respeito à autonomia que lhes confere a Constituição (11). Paralelamente à Lei Orgânica dos Municípios, ou como parte desta, poderiam os Estados formular uma lei orgânica para as regiões administrativas, cuja aglutinação e funcionamento induziriam, no uso de indiscutível capacidade constitucional — a ordenação do desenvolvimento municipal, como fator inafastável do próprio desenvolvimento estadual.

Como se vê, as novidades propostas pela temática do artigo 164 estão longe de se exaurir, constituindo sua prospecção fascinante desafio à imaginação criativa de administradores, juristas e políticos.

(11) Durante o II Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, ADA PELLEGRINI GRINOVER e DARCI FERNANDES PIMENTEL apresentaram interessante tese sobre o assunto, inclusive com a formulação objetiva de soluções ("Regiões Administrativas Intra-estaduais: Proposta de Administração Descentralizada Intergovernamental").